



Niedersächsischer  
Landkreistag



Niedersächsischer  
Städtetag

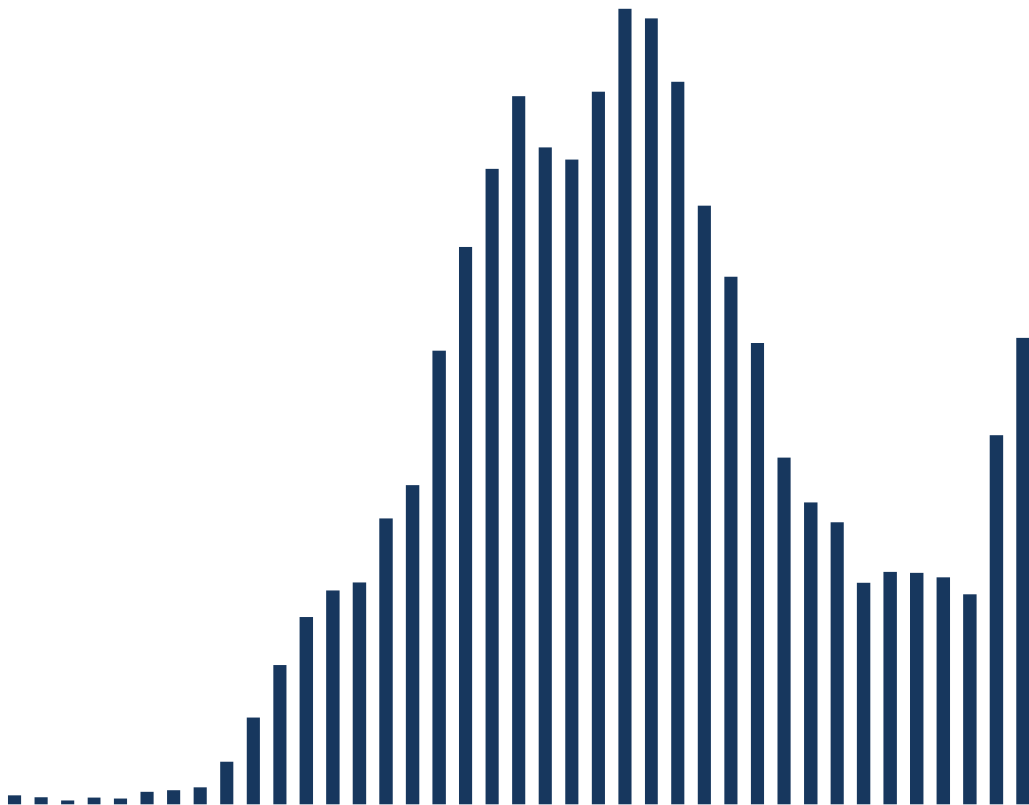


NIEDERSÄCHSISCHER  
STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

## 19. Bericht zur Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen

Hannover, 17. September 2025



# Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung .....	3
2.	Kommunen als Teil des Staates .....	8
3.	Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV) .....	9
a)	Kindertagesstätten .....	9
b)	Wohngeld-Plus .....	11
c)	Weitere Kostenausgleiche .....	11
d)	Fehlende Kostenausgleiche in kleineren Fällen .....	12
e)	Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen.....	13
f)	Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben .....	14
g)	Würdigung der Konnexitätsregelung .....	15
4.	Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV) .....	16
5.	Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften .....	18
a)	Untersuchung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen .....	19
b)	Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.....	21
i)	Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII und ab 2020 SGB IX.....	22
ii)	Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII.....	23
iii)	Zuschussbeträge für Schulen .....	25
iv)	Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge.....	27
c)	Entwicklung der Investitionen .....	28
d)	Einnahmeentwicklung .....	30
e)	Kassenkredite (Liquiditätskredite).....	32
f)	Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen.....	35
6.	„Verteilungssymmetrie“ .....	36
a)	„Finanzierungssaldo“ .....	37
b)	„Teilhabeverhältnis“ .....	41
i)	Fehlender Aufgabenbezug.....	41
ii)	Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs .....	42
iii)	Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich.....	43
iv)	Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes .....	45
v)	Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit .....	47
7.	Verweis auf Entlastungsmaßnahmen .....	48
8.	Notwendigkeit weiterer Entlastungsmaßnahmen .....	50

## 1. Vorbemerkung

Die Kommunal финанzen sind seit dem Jahr 2023 so massiv abgerutscht wie noch nie in den vergangenen über 30 Jahren. Der Finanzierungssaldo der Städte, Gemeinden und Landkreise lag im Vorvorjahr bei annähernd -1,4 Mrd. Euro und erreichte mit fast -4,0 Mrd. Euro im Vorjahr eine negative Rekordhöhe von ungeahntem Ausmaß. Eine solch negative Situation hat es in Niedersachsen noch nicht gegeben. Für 2025 sieht die Finanzsituation noch drastischer aus. Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden kann ihre Haushalte nicht ausgleichen und erreicht auch bislang im Haushaltsvollzug keine echten Verbesserungen. Keine der 17 kreisfreien oder großen selbständigen Städte oder der Städte mit Sonderstatus plant in den schwarzen Zahlen. Ihr geplantes Defizit beläuft sich auf über 1 Mrd. Euro. Dies gilt auch für alle Landkreise und die Region Hannover die allein in 2025 mit einem Defizit von über 1,2 Mrd. Euro planen.

Nach einer noch weitgehend stabilen Finanzlage der Kommunen – auch durch Bundes- und Landeshilfen – während der Covid-19-Pandemie 2020 hat der Ukraine-Krieg ab 2022 mit den steigenden Energiepreisen und der einsetzenden Inflation zu einer deutlichen Eintrübung geführt. Die letzten Steuerschätzungen prognostizierten dabei nur noch geringe Zuwächse bei den Steuereinnahmen.

Gleichzeitig steigen die Ausgaben inflations- und aufgabengetrieben überproportional an. Diese Situation kumuliert schon seit 2023 mit erheblichen Kostenbelastungen der – eigentlich unzuständigen – Kommunen für die Aufrechterhaltung des Betriebes der Krankenhäuser, für die sie bereits im Vorvorjahr Hilfen in einer Größenordnung von 586 Mio. Euro vorgesehen haben.<sup>1</sup> Für das laufende Jahr dürfte es nicht besser sein. Der gesetzgeberisch für die Finanzierung des laufenden Betriebes der Krankenhäuser zuständige Bund verweigert die notwendigen Hilfen. Das Land ist bisher nicht bereit, den Kommunen durch irgendeine finanzielle Maßnahme zur Hilfe zu kommen. Es hat den Kommunen lediglich im Rahmen des kommunalaufsichtlichen Ermessens die Möglichkeit eröffnet, sich für bestimmte Zwecke weiter zu verschulden und die Defizite des Krankenhausbereiches außen vor zu lassen.<sup>2</sup> Es steht zu befürchten, dass sich ihre Lage dadurch insgesamt eher noch verschlechtert.

Gleichzeitig sind die Kommunen weiterhin von der aktuellen Flüchtlingssituation belastet. Auch wenn die Zuzüge 2025 deutlich gesunken sind, müssen auch die in den vergangenen Jahren aufgenommenen Menschen weiter betreut und versorgt werden. Insoweit ist die Belastungssituation weiterhin hoch.

Im ersten Halbjahr 2025 hat diese Entwicklung dazu geführt, dass die Kommunal финанzen weiter abstürzen. So verblieb ihr Finanzierungssaldo zum 30.6.2025 auf dem negativen Niveau des Vorjahres mit rd. -1,5 Mrd. Euro. Die Kassenkredite erhöhten sich

---

<sup>1</sup> Der Wert basiert auf einer Auswertung des Innenministeriums.

<sup>2</sup> Schreiben der Ministerin für Inneres und Sport vom 17.10.2024.

gegenüber dem Jahresende 2024 um mehr als 1,1 Mrd. Euro auf 2,95 Mrd. Euro.<sup>3</sup> Insoweit kann auch bei den Kommunal финанzen von einer „Zeitenwende“ gesprochen werden, allerdings in dem Sinne, dass das im letzten Jahr bereits begonnene massive Abrutschen in schlechtere Zeiten sich weiter fortsetzt, weil Bund und Länder nicht zeitnah gegengesteuert haben. Dabei besteht eine besonders hohe Diskrepanz zur bislang noch deutlich besseren Finanzlage des Landes.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es völlig unverständlich, dass das Land seine Politik des Eingriffes in die kommunale Finanzausstattung fortsetzt und die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2022<sup>4</sup> beschlossene Streichung der Landesbeteiligung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) weiterhin nicht zurücknimmt. Schon die seinerzeitige Begründung hierfür war in keiner Weise nachvollziehbar, wenn behauptet wurde, die materielle Grundlage hätte sich aufgelöst<sup>5</sup>. Die materielle Grundlage liegt vielmehr – nach wie vor – in der Einsparung des Landes beim Wohngeld durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Mit Ausnahme der in finanzieller Hinsicht bekannt kommunalunfreundlichen Länder Saarland und Rheinland-Pfalz, sehen alle anderen Flächenländer weiterhin entsprechende Zuweisungen vor, die teilweise sogar dynamisiert wurden. Die sukzessive Streichung stellt somit schlicht einen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung zur Haushaltskonsolidierung des Landes dar, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestand. Das Vorgehen des Landes erinnert deutlich an seine permanente Kürzungs politik zu Lasten der Kommunen von 1990 bis 2005.<sup>6</sup> Auch der in der Gesetzesbegründung vorgebrachte Hinweis auf die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Bundesbeteiligung<sup>7</sup> beim SGB II führt zu keiner anderen Beurteilung. Ziel des Bundes war es, die besonders von hohen Soziallasten betroffenen Kommunen zu entlasten. Wenn das Land dies zum Anlass nimmt, im Gegenzug seine Mittel zu kürzen und auf Dauer zu streichen, handelt es sich hierbei um die bekannten „klebrigen Finger“, die aus anderen Bundesländern und dem Agieren des Landes in früheren Zeiten hinreichend bekannt sind.

Durch die Streichung der 142 Mio. Euro ab dem Jahr 2024 und die Eingriffe im kommunalen Finanzausgleich hat das Land damit innerhalb der vergangenen gut 30 Jahre die kommunale Finanzausstattung zu seinen Gunsten um weit über **eine Mrd. Euro jährlich** gekürzt.<sup>8</sup> Die Hinweise im Finanzstatusbericht<sup>9</sup> des Niedersächsischen Finanzministeriums (MF) darauf, dass die Kommunen 13,9 Mrd. Euro aus dem Landeshaushalt Niedersachsens erhalten, sind insoweit nicht zielführend. Hiervon wird der größte Teil – 8,3 Mrd. Euro – außerhalb des Steuerverbundes gewährt. Diese Zahlungen haben aber jeweils ihren Rechtsgrund darin, dass es sich um Kostenerstattungen

---

<sup>3</sup> Liquiditätskredite der Kommunen beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich ohne Cashpooling usw. – vgl. Fn. 112.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 10 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 16.12.2021 (Nds. GVBl. S. 883).

<sup>5</sup> LT-Drs. 18/9885 S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu unter 6. b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>7</sup> LT-Drs. 18/9885 S. 20.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu unter 6. b) iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich.

<sup>9</sup> MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen für 2024 – Finanzstatusbericht 2025 – S. 7. Er wurde am 29.6.2025 von der Landesregierung beschlossen.

für übertragene Aufgaben oder sonstige Konnexitätsfälle handelt. Das Land zahlt entweder dafür, dass es den Kommunen Aufgaben überträgt oder in kommunale Aufgaben hineinregiert. Als Extrembeispiel kann insoweit die Beitragsfreiheit im Kindergarten 2018 dienen. Die zusätzlichen Mittel an die Kommunen sind nur erforderlich geworden, weil das Land die Eltern von Kindertagesstättengebühren für die über Dreijährigen entlasten wollte. Die kommunale Finanzausstattung insgesamt wird durch solche Maßnahmen nicht verbessert. Tatsächlich sind die kommunalen Aufwendungen trotz dieser Änderung jedes Jahr weiter deutlich gestiegen, auch weil die jetzt kostenfreien Leistungen zu einer weiteren Inanspruchnahme geführt haben. Diese Entwicklung wurde im Rahmen der seinerzeitigen Verhandlungen weder vorhergesehen, noch später vom Land finanziell ausgeglichen.

Zu erinnern ist daran, dass der Niedersächsische Staatsgerichtshof (Nds. StGH) in seinem Urteil vom 7.3.2008 (StGH 2/05) auf die Notwendigkeit der Rückführung der kommunalen Kassenkredite bei sich bessernder Haushaltslage des Landes hingewiesen hat. Angesichts des schon 2022 wiederhergestellten Haushaltsausgleichs des Landes und seither bestehender erheblicher Überschüsse ist insoweit nicht nachvollziehbar, dass weiterhin nicht auf den Absturz der Kommunalfinanzen reagiert werden soll.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass das Land in den vergangenen 30 Jahren den kommunalen Finanzausgleich massiv gekürzt hat. Lag die Steuerverbundquote 1990 noch bei 17,5 % (bei geringeren Steuerverbundgrundlagen), ist sie aktuell 2 %-Punkte niedriger bei 15,5 %, nachdem sie 2007 einmal angehoben wurde. Aus Sicht der Kommunen besteht nach wie vor die Notwendigkeit, hier kurzfristig im ersten Schritt wenigstens auf das Niveau vor dem letzten Eingriff mit 16,09 % zu kommen und im zweiten Schritt die Verbundquote perspektivisch wieder mindestens auf 17,5 % und damit um insgesamt 2 Prozentpunkte anzuheben. Dies gilt umso mehr, als Niedersachsen – nach wie vor – die geringsten Zuweisungen pro Kopf der Bevölkerung im kommunalen Finanzausgleich gewährt.<sup>10</sup> Spätestens, wenn es jetzt mit der vom Innenministerium beabsichtigten Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich auf Basis der Gutachterberechnung ab 2026 zu deutlichen interkommunalen Verschiebungen in der Finanzverteilung insbesondere zu Lasten strukturschwacher Gebiete kommen soll, ist es unabdingbar, dass das Land diese durch zusätzliche Zuweisungen abfedert und die Grundausstattung durch den KFA insgesamt so gestaltet, dass die Kommunen ihre Aufgaben auch erfüllen können. Das Land hatte zum Ausgleich der ersten vorläufig vom Gutachter ausgemachten Verschiebung hier 1 Mrd. Euro für einen Ausgleich im System beziffert.

Die Landesregierung rechtfertigt die Beibehaltung einer Steuerverbundquote von 15,5 % damit, dass die finanzielle Entwicklung von Land und Kommunen mit den für die „Verteilungssymmetrie“ festgelegten Grundsätzen im Einklang steht.<sup>11</sup> Im Einzelnen wird dieses in dem Bericht des MF zur „Entwicklung der Finanz- und Haushalts-

---

<sup>10</sup> Vgl. im Einzelnen S. 41 f. und Fn. 153.

<sup>11</sup> Bericht des MF, Fn.12, S. 44.

lage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen – Finanzstatus 2025“ vom 27.6.2025 begründet.<sup>12</sup> Dieser Bericht ist jedoch keine geeignete Grundlage zur Überprüfung, ob eine aufgabenangemessene finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt ist. Er stellt im Kern lediglich auf die Frage ab, welcher Ebene – Land oder Kommunen – es finanziell schlechter geht. So heißt es in dem Bericht wörtlich: *„Dabei geht es in erster Linie um die Beurteilung der Frage, ob die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zur Finanzlage des Landes angemessen ist.“*<sup>13</sup> Ausgeblendet wird bei dieser Sichtweise die vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof geforderte Rückführung der kommunalen Kassenkredite wie auch der Aufgabenbezug in Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung jeder einzelnen Kommune, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ergibt.<sup>14</sup>

Bei der vom Land gewählten Sicht der „Verteilungssymmetrie“ ist darüber hinaus zu beachten, dass es seit mehreren Jahren eine deutliche Zäsur – mit Unterbrechung durch die Folgen der Corona-Pandemie – gegeben hat. Während bis einschließlich des Jahres 2015 der Finanzierungssaldo des Landes Niedersachsen in den vergangenen 30 Jahren jeweils negativ war und – zum Teil deutlich – schlechter ausfiel als derjenige der Kommunen<sup>15</sup>, hat das Land von 2016 bis 2019 nicht nur einen positiven Finanzierungssaldo erwirtschaftet. Vielmehr lag dieser sogar weit über demjenigen der kommunalen Gebietskörperschaften. Dieser Trend wurde in 2020 und 2021 zwar deutlich durchbrochen. 2022 verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Landes aber um fast 4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr auf einen positiven Wert von über 2,5 Mrd. Euro. 2023 liegt der des Landes immer noch bei knapp 1,6 Mrd. Euro (bereinigt) und 2024 bei gut 1,5 Mrd. Euro (bereinigt); derjenige der Kommunen sank hingegen ins bodenlose über fast -1,4 Mrd. Euro 2023 auf fast -4,0 Mrd. Euro 2024. Allein in den letzten drei Jahren war der Wert des Landes in Summe um rd. 10,9 Mrd. Euro besser als derjenige der Kommunen!

Dass die Landesfinanzen zumindest nach dem Finanzierungssaldo stark gesundet sind, ist aus der Trendlinie zur langfristigen Entwicklung deutlich erkennbar, die für das Land deutlich steigt. Bei den Kommunen hingegen zeigt sie einen deutlichen Abwärtstrend.

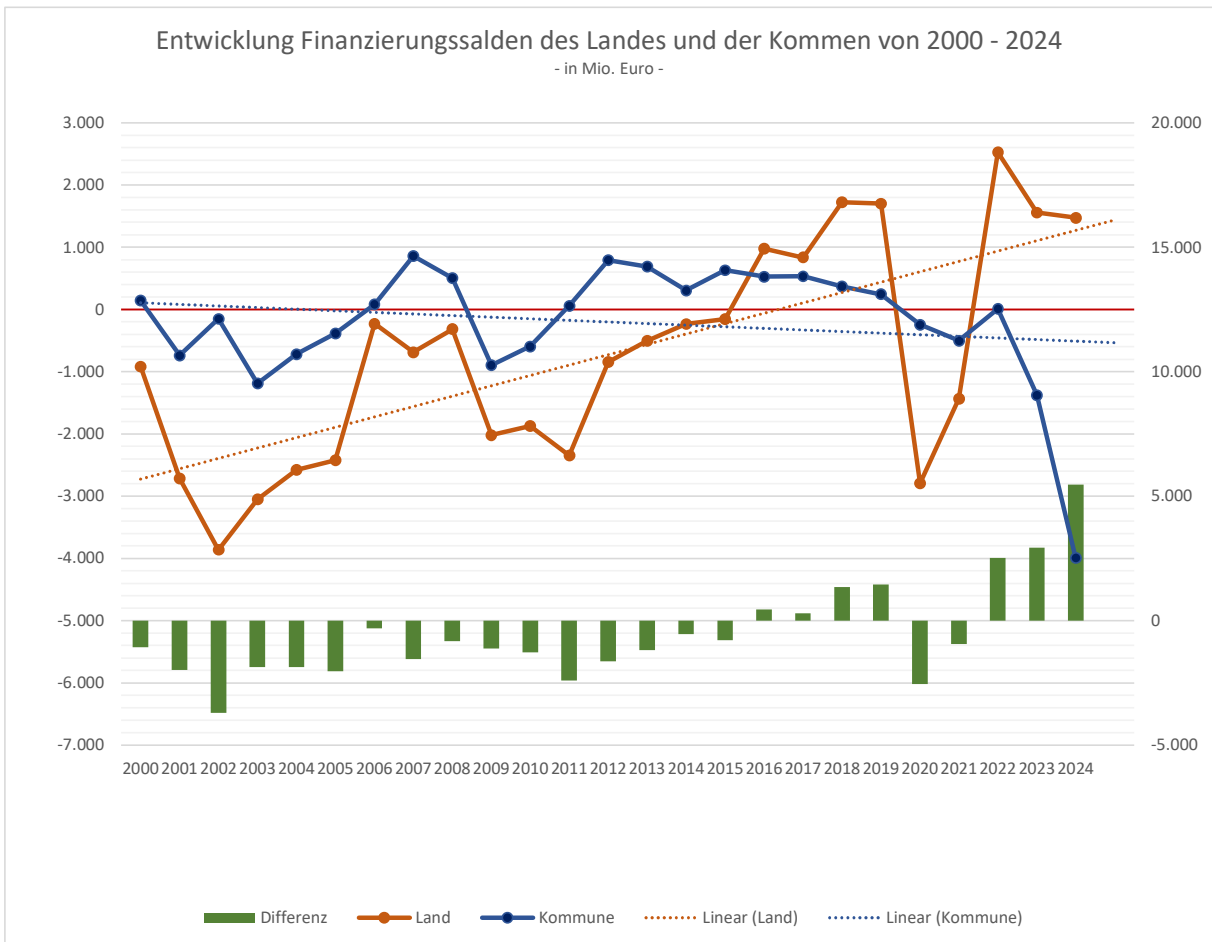
---

<sup>12</sup> MF, Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen für 2024. Er wurde am 29.6.2025 von der Landesregierung beschlossen.

<sup>13</sup> Bericht des MF, Fn.9, S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>15</sup> Dies lag früher u.a. in den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Verschuldungsmöglichkeiten begründet – vgl. 6. a) „Finanzierungssaldo“.



Quelle: Daten des MF, jährliche Finanzstatusberichte ohne Sonderentwicklungen wie z. B. VW-Milliarde oder nicht benötigte Notlagenkredite für das Corona-Sondervermögen

Auch der Hinweis des MF das Neuverschuldungsverbot des Art. 71 NV<sup>16</sup> nunmehr verstärkt in die Betrachtung einzubeziehen, führt zu keiner anderen Beurteilung, weil das Land beginnend mit dem Nachtragshaushalt 2025 von den neuen Verschuldungsmöglichkeiten des Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) Gebrauch machen will.<sup>17</sup> Damit ist die vergangenheitsbezogene Betrachtung des MF für eine Beurteilung künftiger Haushalte nicht mehr geeignet.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil der derzeit für die Kommunen vorgesehenen Hilfsmaßnahmen in Form von Investitionshilfen ausgereicht werden soll.<sup>18</sup> Diese Maßnahmen helfen zur Wiederherstellung ausgeglichener Kommunalhaushalte – wie sie das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) fordert – allerdings nur wenig weiter, so dass die notenwendige Entlastung der Kommunen nicht durch Hinweis auf Investitionsprogramme negiert werden kann.

<sup>16</sup> Bericht des MF, Fn. 9, S. 4.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen unter 6. „Verteilungssymmetrie“ 1) a) „Finanzierungssaldo“, S. 41.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen unter 7. Verweis auf Entlastungsmaßnahmen auf S. 54.

## 2. Kommunen als Teil des Staates

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen zweistufigen Staatsaufbau bestehend aus dem Bund und den Ländern. Staatsqualität kommt nur diesen beiden Ebenen zu. Die Verwaltung ist hingegen dreistufig gegliedert. Neben Bund und Ländern treten die Gemeinden und Landkreise als dritte Stufe. Insoweit regelt Art. 28 Abs. 2 GG, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Das Land kann den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises als Pflichtaufgaben zuweisen. Soweit vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I den Städten, Gemeinden und Landkreisen Aufgaben direkt vom Bund zugewiesen wurden, haben die Länder entsprechende Zuständigkeitsregelungen im Bundesrat mitverantwortet. Es ist seit Langem anerkannt, dass die finanzielle Basis der kommunalen Gebietskörperschaften nicht nur durch den Entzug von Finanzmitteln, sondern auch durch die Zuweisung von Aufgaben ohne ausreichende Finanzausstattung beeinträchtigt wird.<sup>19</sup> Da das Land außerhalb der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Städte, Gemeinden und Landkreise die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften entweder selbst bestimmt oder im Bundesrat hieran mitgewirkt hat, steht es aus Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung a. F.<sup>20</sup> in der Pflicht, die Kosten für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu decken. Es ist darüber hinaus verpflichtet, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen (Art. 58 NV). Soweit durch Aufgabenübertragungen die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften in der Weise eingeschränkt wurde, dass der Kernbereich der Selbstverwaltung betroffen ist, steht das Land grundsätzlich in der Pflicht, für einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu sorgen. Die Kommunen sind insoweit Objekt der Landesgesetzgebung, weshalb das Land als Verursacher der kommunalen Aufgabenbelastung auch für eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sorgen hat.

Angesichts des zweistufigen Staatsaufbaues und des dreistufigen Verwaltungsaufbaus kommt es somit auf die verfassungsrechtliche Frage an, ob den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben übertragen wurden, die mit eigenen Mitteln nicht mehr finanziert werden können. Bei einem vom Land durch gesetzliche Aufgaben verursachten Eingriff in den Kernbereich der finanziellen Selbstverwaltung kann das Land

---

<sup>19</sup> Vgl. bereits *Schoch/Wieland*, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden, 1995 S. 111 f. m. w. N.

<sup>20</sup> In der bis zum 31.12.2005 geltenden Fassung; für die Neuregelung von Art. 57 Abs. 4 NV zum 1.1.2006 vgl. unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV).

entweder die Aufgaben reduzieren (durch eigene Regelungen oder über Gesetzesinitiativen im Bundesrat) oder es muss zusätzliche Finanzmittel bereitstellen.

### **3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV)**

Das zum 1.1.2006 in die Niedersächsische Verfassung eingefügte strikte Konnexitätsprinzip ist grundsätzlich ein wichtiger Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften vor Aufgabenübertragungen ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich. Gleichzeitig muss aber verdeutlicht werden, dass diese Änderung nur Aufgabenübertragungen und Aufgabenveränderungen ab 1.1.2006 betrifft. Auswirkungen auf den vorher bestehenden Aufgabenbestand hat die Regelung nicht. Hinzu kommt, dass das Land seine Anwendung sogar bestreitet, wenn der Bund Leistungsgesetze ändert und das Land diese den Kommunen bereits durch gesetzliche Zuweisung übertragen hat und somit vorgeblich „nichts“ regelt.<sup>21</sup> Eine direkte Verbesserung der kommunalen Finanzsituation ist mit der Verfassungsänderung ebenfalls nicht verbunden, da es sich um einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich für neue oder die Erweiterung bestehender Aufgaben handelt und das Land bei der Ermittlung der notwendigen Kosten zunehmend den Versuch unternimmt, sich seiner kompletten Finanzierungspflicht zu entziehen.<sup>22</sup> Die präventive Wirkung bei der Schaffung neuer bzw. Veränderung bestehender Aufgaben ist gleichwohl nicht zu unterschätzen.

#### **a) Kindertagesstätten**

Der erste große Prüfstein für die neue Verfassungsnorm war die Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres vor der Einschulung, die zum 1.8.2007 in Kraft getreten ist. Die nächste große Nagelprobe war die Umsetzung des beschlossenen Ausbaus der Betreuung der unter dreijährigen Kinder.<sup>23</sup> Zwischenzeitlich konnte weitgehender Konsens über die Ergebnisse und eine Fortschreibung erzielt werden. Diese wurden jeweils mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2019<sup>24</sup>, 2021<sup>25</sup>, 2024<sup>26</sup> und 2025<sup>27</sup> umgesetzt. Die nächste Anpassung ist zum 1.8.2026 erforderlich. Dies galt im Übrigen in der Vergangenheit auch für sonstige Aufgabenerweiterungen im Bereich der Kinderkrippen, wie die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015 geregelte stufenweise Einführung einer dritten Fach- oder Betreuungskraft.

Darüber hinaus hat es im Frühjahr 2018 eine grundsätzliche Verständigung über die Umsetzung von zwei weiteren beitragsfreien Jahren im Kindergarten gegeben. Dieser Kompromiss wurde von kommunaler Seite mitgetragen. Allerdings hat diese Regelung

---

<sup>21</sup> Vgl. zu diesem Problem: Meyer, NVwZ 2025 S. 793, 795 f.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu das Beispiel des Wohngeld-Plus-Gesetzes unter b) auf S. 12.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu das Gesetz zur Einführung der erhöhten Finanzhilfepauschale für Plätze unter Dreijähriger in Kindertagesstätten vom 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 277).

<sup>24</sup> Vgl. Art. 6 des Gesetzes vom 18.12.2018 – Nds. GVBl. S. 317.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 8 des Gesetzes vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

<sup>26</sup> Vgl. Art. 18 des Gesetzes vom 14.12.2023 – Nds. GVBl. S. 318.

<sup>27</sup> Vgl. Art. 15 des Gesetzes vom 13.12.2024 – Nds. GVBl. Nr. 118.

zu einer Leistungsausweitung geführt, die zu einem weiteren deutlichen Anstieg der kommunalen Kosten geführt hat, die vom Kostenausgleich nicht erfasst ist.

Die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen entwickelt sich immer mehr zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung. In Anbetracht der angespannten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik, der zusätzlichen Aufgaben sowie der zunehmenden finanziellen Forderungen wird die notwendige Balance zwischen fachpolitisch Wünschenswertem und tatsächlich Finanzierbarem stärker zu beachten sein. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Kosten gerade in diesem Aufgabenbereich exorbitant wachsen und bei den kommunalen Gebietskörperschaften 2023 schon 2,6 Mrd. Euro weit überschritten haben. Aus diesem Grunde hatten die kommunalen Spitzenverbände in den letzten Jahren immer wieder deutlich eine finanzielle Entlastung im Bereich der Kindertagesstätten und nicht lediglich einen Ausgleich für die Abschaffung von Kindergartenbeiträgen erwartet. Dies gilt umso mehr als die sogenannten Jahreswochenpauschale die tatsächlichen Personalkosten seit längerem nicht mehr abbildet. Sie ist daher auf ein adäquates Niveau anzuheben und die Dynamisierung dieses Wertes in den Folgejahren der Realität anzupassen. Dies ist allein schon erforderlich, um die gesetzliche Zusage einer Finanzhilfe von 58 bzw. 59,5 % tatsächlich mit Leben zu füllen und die kommunalen Kostensteigerungen abzumildern.<sup>28</sup> Insoweit begrüßen wir die Zusagen in der Kabinettsklausur der Landesregierung dieses Problem nunmehr anzugehen und hierfür mindestens 250 Mio. Euro ab 2026 zusätzlich und eine Dynamisierung der Personalkosten anhand der Tarifsteigerungen vorzusehen.<sup>29</sup>

Gleichwohl muss danach noch der von der Finanzhilfe berücksichtigte Personalkörper deutlich ausgeweitet werden. Noch immer sind zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse in den Einrichtungen nicht von der Finanzhilfe erfasst. Zuletzt ist der prozentuale Ausgleichsbetrag auf wenigstens 66 v. H. anzuheben. Dabei sind realistische Eingruppierungs- und Einstufungsmuster für die Berechnung zugrunde zu legen. Die landespolitische Diskussion verläuft hingegen immer noch genau entgegengesetzt. Mit dem Niedersächsisches Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG)<sup>30</sup> wurden in 2021 perspektivisch nicht nur die Dritte Kraft in Kindergartengruppen ab 2027 und ihre Finanzierung vorgesehen, sondern eine Reihe von weiteren kleineren Standarderhöhungen beschlossen, ohne dass das Land den Kommunen die hierfür entstehenden Kosten berechnet und ausgeglichen hätte, was gegen Art. 68 Abs. 1 NV und ggf. auch gegen Art. 57 Abs. 4 NV verstößt. Auch die Änderung des NKiTaG vor der Sommerpause 2024<sup>31</sup> beinhaltet nur einzelne, größtenteils temporär begrenzte, Entlastungen in einzelnen kleineren Fragestellungen, ohne zu einem grundsätzlichen Umsteuern zu führen.

---

<sup>28</sup> Vgl. hierzu die Entwicklung der Kostenbelastung in den niedersächsischen Kommunen unter 5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften, b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen, ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII

<sup>29</sup> Presseerklärung der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 30.6.2025.

<sup>30</sup> Vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S. 470.

<sup>31</sup> Vgl. Art.1 des Gesetzes vom 18.6.2024, Nds. GVBl. 2024 Nr. 50.

Doch nicht allein die Bereitstellung weiterer Mittel ist notwendig. Gleichzeitig muss der administrative Überbau dieser Aufgabe dringend reduziert werden. Derzeit benötigt das Land aufgrund der komplexen Abrechnungsmodalitäten gut 2 Jahre allein für die Auszahlung der Finanzhilfen. In dieser Zeit müssen die Kommunen das Geld vorstrecken, eine seriöse Planung für den kommunalen Haushalt ist dadurch nicht möglich.

## **b) Wohngeld-Plus**

Im Zuge der Krise des Ukrainekrieges wurden durch den Bund beim Wohngeld<sup>32</sup> erhebliche Leistungsausweitungen vorgenommen, die bei den Kommunen zu erheblichen Personaleinstellungen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand geführt haben. Die von den kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium durchgeführte Abfrage ergab einen Aufwuchs von über 400 Stellen mit einem zusätzlichen Kostenvolumen von rd. 35 Mio. Euro jährlich. Das Land hat sodann abweichend von dieser gemeinsamen Berechnung eigene Prognosen angestellt und den Kostenausgleich auf nur 15 Mio. Euro jährlich ab 2025 (mit Nachzahlungen für 2023 und 2024) festgesetzt.<sup>33</sup> Der Umgang des Landes mit der Kostenermittlung ist aus kommunaler Sicht nachhaltig zu kritisieren und belastet auch die Diskussion über künftige Kostenausgleiche und die Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Die kommunalen Spitzenverbände haben gleichwohl unter Zurückstellen grundsätzlicher Erwägungen und unter Berücksichtigung der Beteiligung am Jahresüberschuss 2024 die mit der Umsetzung zum WohngeldPlus mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2025 getroffenen Regelungen für die Vergangenheit als hinnehmbar anerkannt.<sup>34</sup> Gleichwohl darf sich ein solcher Umgang des Landes mit der Prognose für den Ausgleich der notwendigen Kosten nicht wiederholen. Die Verfassungsbestimmung in Art. 57 Abs. 4 NV muss im Sinne ihrer Schutzfunktion ausgelegt werden und nicht nach den Haushaltsnotwendigkeiten des Landes. Im Übrigen erwarten die Kommunen für die Zukunft eine Anpassung des Kostenausgleichs auf eine realistische Größenordnung.

## **c) Weitere Kostenausgleiche**

Weitere Anwendungsfälle von Art. 57 Abs. 4 NV n. F. hat es daneben bisher in finanzwirtschaftlich eher unbedeutenden Einzelfällen gegeben:

- 8,9 Mio. Euro für den Verwaltungsaufwand nach dem Bundeselterngeldgesetz,
- 1,5 Mio. Euro für den Aufwand nach dem Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG), die ab dem Haushaltsjahr 2026 entsprechend der Evaluation auf 2 Mio. Euro erhöht werden sollen,<sup>35</sup>
- ab 2010 6,4 Mio. Euro nach dem Wohnraumförderungsgesetz,<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Wohngeld-Plus-Gesetz vom 16.12.2022 (BGBl I S. 2328).

<sup>33</sup> § 5a des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes eingefügt durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.12.2024 (Nds. GVBl. Nr. 118) – vgl. hierzu auch den Bericht des MF, Fn.9, S. 44.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu den Pakt für Kommunalinvestitionen vom 24.3.2025, S. 2.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu Art. 5 des Entwurfes des Haushaltsbegleitgesetzes 2026 – LT-Drs. 19/8220.

<sup>36</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 1 NFG; das Gesetz wurde durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.4.2021 (Nds. GVBl. S. 240) in Nieders. Wohnraum- und Wohnquartiersgesetz – NWoFG umbenannt.

- 2010/2011 Finanzausgleich nach § 7 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Zensusgesetz 2011 (Nds. AG ZensG 2011),
- 2015 den Kostenausgleich für die inklusive Schule,<sup>37</sup>
- Ausgleich für zusätzliche hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte in Gemeinden ohne Sonderstatus ab 20.000 Einwohner nach § 8 NKomVG in Höhe von 1,6 Mio. Euro in 2017 und 1,8 Mio. Euro in 2018 mit einer automatischen Anpassungsklausel,<sup>38</sup>
- die im Gesetz zur Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Niedersachsen<sup>39</sup> vorgesehene Erstattung der Verwaltungskosten in Höhe von 52,5 Mio. Euro in 2020 und 35,7 Mio. Euro ab 2021 (vgl. § 25 Nds. AG SGB IX/XII), deren Entwicklung evaluiert, angepasst und ab 2026 in ein dynamisiertes System überführt werden soll<sup>40</sup>,
- die in § 8 Nds. AG ZensG 2022 vorgesehenen Zuweisungen in Höhe von einmalig 7,4 Mio. Euro,
- 4,9 Mio. Euro für die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörden im Zuge der Umsetzung des Niedersächsischen Weges und<sup>41</sup>
- eine ab 2024 geregelte Abdeckung von Kosten für Klimaschutzkonzepte, Fördermittelberatung und Klimaschutzmanagement nach § 18 Abs. 4 des Niedersächsischen Klimagesetzes (NKlimaG) und für die kommunale Wärmeplanung nach § 20 Abs. 6 NKlimaG.

### **d) Fehlende Kostenausgleiche in kleineren Fällen**

Es bestehen zunehmend kleinere „Sündenfälle“, bei denen das Konnexitätsprinzip nicht eingehalten wurde. Dass solche strittigen Fälle vorliegen, hat auch das Land früher in seinem Finanzbericht eingeräumt.<sup>42</sup> Hier ging es zunächst eher um kleinere Fälle<sup>43</sup>, die sich aber zunehmend summieren. Im Übrigen erleben die Kommunen ein

<sup>37</sup> Gesetz vom 12.11.2015 - Nds. GVBl. S. 313; hier steht die für 2018 zugesagte Evaluation nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes – anders als vom MK in seinem Bericht hierzu verlautbart (LT-Drs. 18/7819) – nach wie vor aus.

<sup>38</sup> Dieser Ausgleich ist aus kommunaler Sicht nicht ausreichend, weil er auch nachweislich der Gesetzesbegründung nur die Hälfte der zusätzlichen Kosten ausgleichen soll; hieran ändert auch die 2018 eingeführte Dynamisierung der Personalkosten nichts.

<sup>39</sup> Gesetz vom 24.10.2020 (Nds. GVBl. S. 300).

<sup>40</sup> Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass darin etwa zur Hälfte bereits in der Vergangenheit gewährte Finanzmittel miteinbezogen wurden. Die Neuregelung ab 2026 ist in Art. 4 des Entwurfes des Haushaltsbegleitgesetzes 2026 – LT-Drs. 19/8220 – geplant.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 2 des HHBeglG 2021 vom 10.12.2020 – Nds. GVBl. S. 477.

<sup>42</sup> Finanzbericht des MF vom 18.6.2018, Finanzstatus 2018, S. 36.

<sup>43</sup> Zu nennen sind für die Vergangenheit das Gesetz zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung des Schutzes von Kindern in Niedersachsen (bei dem durch eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung der verfassungsrechtlich notwendige Ausgleich umgangen wurde), das Bundeskinderschutzgesetz vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 2975), welches wegen des damit geschaffenen Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz zu Mehrbelastungen führt, die Zuständigkeitsübertragung für die Aufsicht nach dem Geldwäschegesetz im Nichtfinanzsektor durch Änderung der ZustVO-Wirtschaft vom 6.7.2011 (Nds. GVBl. S. 259), welche ab 1.1.2025 aber in die Zuständigkeit des MW übertragen werden soll, das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.8.2013 (BGBl. I S. 3393), die Übertragung der Überprüfung der Solarien durch Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlungen vom 11.12.2013 (Nds. GVBl. S. 282) sowie die Erhöhung des Personalstandards zum 5.7.2012 durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29.6.2011 (BGBl. I S. 1306).

permanentes Herunterrechnen von neuen durch das Land kreierten Aufgabenausweitungen unter die Erheblichkeitsschwelle seitens der einzelnen Ressorts.

Aus kommunaler Sicht muss die Umgehung der Konnexität in Kleinfällen aufgegriffen und einer Lösung zugeführt werden. Auch muss ein Mechanismus gefunden werden, wie künftig die Umgehungsversuche der einzelnen Fachressorts unterbunden werden können. Die in § 5 Abs. 4 Niedersächsisches Gesetz über Verordnungen und Zuständigkeiten (NVOZustG) vom 22.10.2014 (Nds. GVBl. S. 291) vorgesehene Regelung zur Information des Landtages bei bestehender Uneinigkeit über die Notwendigkeit eines Kostenausgleichs stellt insoweit für künftige Aufgabenübertragungen durch Verordnung einen Schritt in die richtige Richtung dar. Es wird sich zeigen müssen, ob und wie sich diese Regelung in der Praxis bewährt. Allerdings schützt diese Regelung die Kommunen nicht, wenn der Landesgesetzgeber selbst die Vorgaben der Art. 68 und 57 Abs. 4 NV überdehnt. Unabhängig hiervon werden sich Land und Kommunen mittelfristig darauf verständigen müssen, wie allgemeine Kostensteigerungen in vorhandenen Ausgleichsregelungen berücksichtigt werden können.

### **e) Fehlende Anpassung von Kostenausgleichsregelungen**

Inakzeptabel ist die nach wie vor unbefriedigende Finanzierung der **Inklusion in Schulen**. Nachdem die Kommunen aufgrund der Verweigerungshaltung des Landes Verfassungsklage wegen der fehlenden Kostenerstattung eingereicht hatten, konnte in 2015 eine Verständigung erreicht werden, die am Ende durch den Erlass des Inklusionskostenerstattungsgesetzes<sup>44</sup> umgesetzt wurde. Bereits im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Kostenausgleich bei der späteren Umsetzung der Inklusion auch auf die Schulen des Sekundarbereichs II und die Berufsschulen auszudehnen. Gleichzeitig sieht § 3 Abs. 3 des Inklusionskostenerstattungsgesetzes eine Evaluation der Inklusionspauschale zum 31.8.2018 vor. In der von der damaligen Kultusministerin und den kommunalen Spitzenverbänden unterschriebenen Vereinbarung heißt es hierzu wörtlich: *„Für das Jahr 2019 und fortfolgende findet eine Revision auf Basis der Entwicklung der Kosten der Kommunen für Integrationshelferinnen und Integrationshelfer nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII statt.“*<sup>45</sup> Obwohl die kommunalen Spitzenverbände beides seit mehreren Jahren anmahnen und das Problem auch im Rahmen der Anhörungen zu den Landeshaushalten der vergangenen Jahre vorgetragen wurde, sitzt das Kultusministerium (MK) die notwendige Umsetzung aus. Der hierzu vorgelegte Bericht enthält gerade keine notwendige Evaluation.<sup>46</sup> Dies halten wir für verantwortungslos. Wenn bereits im Kommunalbericht 2018 der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofes festgestellt wurde, dass sich die Kommunen bei der Inklusion als „Ausfallbürgen“<sup>47</sup> für die

---

<sup>44</sup> Gesetz über finanzielle Leistungen des Landes wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 313), geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 496).

<sup>45</sup> Vgl. Nr. 3.2 der Vereinbarung zwischen der Niedersächsischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens zur Erstattung der Kosten wegen der Einführung der inklusiven Schule vom 22.9.2015.

<sup>46</sup> LT-Drs. 18/7819.

<sup>47</sup> LT-Drs. 18/1500 – Kommunalbericht 2018 – S. 37, 52.

fehlende Umsetzung durch das Land fühlten, kann nicht auch noch die notwendige Finanzierung ausbleiben. Hinzu kommt, dass das MK sich nach wie vor weigert, einen Gesetzentwurf zur notwendigen Einbeziehung des Sekundarbereichs II und der Berufsbildenden Schulen in den Kostenausgleich für die Baukosten vorzulegen. Aus diesem Grund ist bereits eine Klage vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof anhängig, über die zeitnah entschieden werden dürfte.

### **f) Gesetzliche Veränderung von Bundesaufgaben**

Streitig waren in der Vergangenheit die Fälle, bei denen der Bund bestehende Aufgaben geändert hat. Die Länder haben insoweit in der Vergangenheit häufig argumentiert, sie hätten keine neuen oder geänderten Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Dies sei vielmehr der Bund gewesen, weshalb das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht greife. Dieser Argumentation sind sodann einzelne Landesverfassungsgerichte gefolgt.

Mit Beschluss vom 7.7.2020<sup>48</sup> hat das BVerfG diesen Mechanismus beendet. Danach wird Art. 28 Abs. 2 GG durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet. Es untersagt dem Bund, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt.<sup>49</sup> Art. 28 Abs. 2 GG schützt die Kommunen danach nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern auch vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung.

Eine Erweiterung bereits bundesgesetzlich übertragener Aufgaben unterfällt Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dann, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkommt. Eine demnach funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe ist anzunehmen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind. Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit zugleich ihr Charakter verändert wird.<sup>50</sup>

Der Bund kann damit künftig zwar die Anforderungen an Aufgaben ändern. Die Zuständigkeit für den Vollzug obliegt aber entsprechend der verfassungsrechtlichen Be-

---

<sup>48</sup> Aktenzeichen: 2 BvR 696/12 – BverfGE 155,310 = NVwZ 2020 S. 1342.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O – Fn. 48.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020 – a.a.O. – Fn. 48.

stimmungen den Ländern.<sup>51</sup> Sie sind daher die Verpflichteten. Sie können diese veränderten Aufgaben nach den bestehenden Verfassungsnormen auf die Kommunen übertragen, sind aber im Gegenzug zum Ausgleich der notwendigen Kosten verpflichtet. Die gegenteilige Auffassung des Landes widerspricht der Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips und führt mit zu einer zunehmenden auch finanziellen Überforderung der Kommunen.

Hierzu zählen insbesondere eine Reihe von Leistungsausweitungen in der Kinder- und Jugendhilfe,<sup>52</sup> im Betreuungsrecht und sonstigen sozialen Leistungen. Weiter ist auch hinsichtlich des auf Bundesebene beschlossenen Rechtsanspruch auf einen Ganztags schulbetrieb in der Grundschule festzustellen, dass die Umgehung des konnexitären Schutzes der Kommunen von der Landesregierung nicht nur billigend in Kauf genommen, sondern mit ausdrücklicher Zustimmung umgesetzt wurde.<sup>53</sup> Es bleibt daher die Forderung, dass die Kosten vom Land zu tragen sind. Dies muss auch dann gelten, wenn die landesrechtliche Aufgabenweisung bei Änderung des Bundesrechts bereits besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass selbst wenn sich das Land zur Finanzierung neuer Aufgaben verpflichtet, es dies nur unzureichend tut. Es vertraut darauf, dass der aufgrund der räumlichen Nähe erzeugte politische Druck auf die örtlichen Mandatsträger diese dazu bewegt, „freiwillig“ für fehlende Finanzmittel aufzukommen. Diese Vorgehensweise ist gerade jetzt am Beispiel der einzuführenden Ganztagschule mitzuverfolgen. Der Landtag wird zur Einhaltung der Landesverfassung die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen müssen.

### ***g) Würdigung der Konnexitätsregelung***

Die Konnexitätsregelung hatte sich aus unserer Sicht in der Vergangenheit wenigstens vom Grundsatz bewährt. Die Norm wird in den letzten Jahren aber zunehmend vom Land nicht mehr hinreichend beachtet und es tut sich auch bei notwendigen Anpassungen schwer. Aus diesem Grunde muss eine Lösung gefunden werden, wie mit den bislang streitigen Fällen umgegangen wird, um so fortdauernde Diskussionen zu beseitigen. Die in dem Abschlussbericht der Finanzkommission gemündete gemeinsame Verständigung zwischen Land und Kommunen<sup>54</sup> enthält in dem entscheidenden Punkt der bundesrechtlichen Aufgabenausweitungen einen unüberbrückbaren Dissens; auch scheint sie nicht für die Verständigung für eine realistische Kostenermittlung zu reichen. Angesichts der skizzierten, zunehmenden Verstöße und weiterhin bestehender Auffassungsunterschiede in zentralen Fragen droht der Konflikt gleichwohl zu eskalieren, und die Kommunen werden gezwungen, eine verfassungsgerichtliche Prüfung des Vorgehens des Landes in Erwägung zu ziehen.

---

<sup>51</sup> Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

<sup>52</sup> Hierzu zählt insbesondere das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 3.6.2021 (BGBl. I S. 1444) und die beabsichtigte Umsetzung der sog. inklusiven Lösung.

<sup>53</sup> Bundesratsdrucksache 248/1/21, S. 4.

<sup>54</sup> Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) – Abschlussbericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe von November 2023.

Für die Frage einer aufgabengerechten Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften ist die Vorschrift über die Konnexität nicht maßgeblich, weil sie einen aufgabenbezogenen Kostenausgleich im Einzelfall, nicht aber die Sicherstellung einer kommunalen Finanzausstattung insgesamt beinhaltet. Aus diesem Grund werden zukünftig auch die Auswirkungen von konnexitätsrechtlichen Ausgleichsleistungen auf die vom Land postulierte „Verteilungssymmetrie“ genauer zu beobachten sein. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das aus der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs hergeleitete Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit mit der neueren Verfassungsregelung in Art. 57 Abs. 4 NV in Einklang zu bringen sein wird.

#### **4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV)**

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs handelt es sich hierbei um eine rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen, die einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs begründet. Die finanzielle Mindestausstattung ist jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.<sup>55</sup> Zwar haben die Kommunen keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs. Der Gesetzgeber muss bei der Bemessung der Schlüsselmasse jedoch beachten, dass die von Kommunen und Land wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind. Wegen dieser Aufgabenparität ist es ihm daher zum Beispiel verwehrt, durch eine Rückführung der Schlüsselmasse die Kommunen im Vergleich zum Land in stärkerem Maße zu einer Aufgabenreduzierung oder anderen Einsparanstrengungen zu zwingen.<sup>56</sup>

Zwar hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 7.3.2008 zum kommunalen Finanzausgleich den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Gebietskörperschaften in Teilen relativiert und der kommunale Anspruch soll durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes eingeschränkt sein.<sup>57</sup> Eine solche Einschränkung widerspricht aber den Vorgaben des Grundgesetzes und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

So gehört hiernach zu den für die Länder zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes Artikel 28 Abs. 2 GG. Wörtlich führt das BVerfG<sup>58</sup> aus:

---

<sup>55</sup> NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008 (StGH 2/05), S. 14 und 18 des Urteilsabdrucks – NdsVBl. 2008 S. 152.

<sup>56</sup> NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008, Fn. 55, S. 20 des Urteilsabdrucks.

<sup>57</sup> NdsStGH, Urt. vom 7.3.2008, Fn. 55, S. 14 f des Urteilsabdrucks.

<sup>58</sup> BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16 – BVerfGE 147, 185 = NVwZ 2018 S. 141.

*„Das Landesrecht darf daher keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 II GG nicht vereinbar sind. Aus der Sicht des Grundgesetzes macht es dabei keinen Unterschied, ob es sich um ein einfaches Landesgesetz oder eine Regelung der Landesverfassung handelt. Auch Letztere darf dem Grundgesetz nicht widersprechen. Bleiben die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen hingegen hinter der Garantie des Art. 28 II 1 GG zurück, verstieße ein mit dieser Garantie unvereinbares Landesgesetz zwar nicht gegen die Landesverfassung; das Landesverfassungsgericht könnte einen entsprechenden Verstoß auch nicht feststellen. An der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ändert dies indes nichts.“<sup>59</sup>*

Weiter hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1997 habe durch die Einfügung von Art. 28 Abs. 2 Satz 3, Hs. 1 GG klargestellt, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen umfasst. Das Bundesverfassungsgericht habe daher wiederholt festgestellt, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG den Staat verpflichtet, den Kommunen ggf. die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Aufgabe treffe zuvörderst die Länder. Weiter führt das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung aus, auch die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs sei Sache der Länder und werde vom Landesverfassungsrecht in der Regel detailliert ausgestaltet. Gegen die Länder richte sich – sollte er von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst und nicht lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt sein – daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat aus bundesrechtlicher Sicht umfassend zur Reichweite der Verfassungsgarantie Stellung genommen:

*„Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ergibt sich, dass der anerkannte ‚Kernbereich‘ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken ist .... Dass Art. 28 Abs. 2 GG die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut schützt und dass dies auch deren finanzielle Voraussetzungen umfasst, gilt ungeachtet der zusätzlichen Garantien des Art. 106 GG; diese treten noch hinzu ... Klargestellt werden muss, dass dieser ‚Kerngehalt‘ die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar.“<sup>60</sup>*

---

<sup>59</sup> BVerfG, Urt. vom 21.11.2017 – Fn. 58.

<sup>60</sup> BVerwG, Urt. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [384 f].

Die bisherige niedersächsische Lesart des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes,<sup>61</sup> verstößt somit gegen die bundesrechtlich aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen und kann damit nach neuer Rechtsprechung des BVerfG und BVerwG keine Geltung mehr beanspruchen.<sup>62</sup>

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht aus den Hinweisen des Finanzministeriums, wonach das Neuverschuldungsverbot des Art. 71 NV zu einer grundsätzlich anderen Beurteilung führt.<sup>63</sup> Einerseits ist die Diskrepanz zwischen der relativ guten Finanzlage des Landes 2023 und 2024 so groß, dass von mangelnder Leistungsfähigkeit kaum gesprochen werden kann. Andererseits handelt es sich um eine rein rückwärtsgewandte Betrachtung, die die aktuellen Entscheidungen der Landesregierung zum Nachtragshaushalt 2025 und Haushalt 2026 zur Nutzung der neuen Verschuldungsspielräume in Art. 109 Abs. 3 GG nicht berücksichtigt. Allein hierdurch ergeben sich zusätzliche Finanzierungsspielräume des Landes von rd. 1,4 Mrd. Euro jährlich, die der fehlenden Leistungsfähigkeit widersprechen und angesichts der desaströsen kommunalen Finanzlage zumindest auch zu einer Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung herangezogen werden könnten und müssten. Insoweit hat sich der Finanzstatusbericht des MF in diesem Punkt überholt und ist für die Entscheidungen des Landes zur kommunalen Finanzausstattung ab 2025 ff. keine geeignete Grundlage, weil es selbst von den neuen Verschuldungsmöglichkeiten des Art. 109 Abs. 3 GG Gebrauch machen will.

## 5. Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Die vom Land herangezogenen Grundlagen reichen weder zur Beurteilung der Verteilungssymmetrie<sup>64</sup> noch für die Frage einer möglichen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Gebietskörperschaften<sup>65</sup> aus. Im Einzelnen wird im Folgenden auf die vom MF<sup>66</sup> angesprochenen Finanzierungssalden<sup>67</sup> des Landes und der Kommunen, die tatsächlichen erzielten Einnahmen der Kommunen<sup>68</sup>, die Sozialhilfelasten<sup>69</sup>, die Schuldenstände und die Zinsausgaben<sup>70</sup> sowie die Investitionsquote<sup>71</sup> eingegangen.

---

<sup>61</sup> Vgl. hierzu *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar 2. Aufl. 2011 S. 212; *Waechter*, Hannoverischer Kommentar zur NV, 2012, Art. 58 Tz. 86, 88.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen *Lange*, ZG 2018, Heft 1 S. 75, *Henneke*, NdsVBl. 2018 S. 97, *ders.*, ZG 2018 S. 175 sowie *Schoch*, ZG 2019 S. 114.

<sup>63</sup> MF, Finanzstatusbericht 2025, Fn. 9, S. 4 und S. 40 unten.

<sup>64</sup> Vgl. hierzu unter 6. „Verteilungssymmetrie“.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>66</sup> Vgl. Finanzstatusbericht des MF, Fn.9, S. 2.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu die Übersicht auf S. 8 sowie unter 6a) „Finanzierungssaldo“.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu unter 5 d) Einnahmeentwicklung.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu unter 5 b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen.

<sup>70</sup> Vgl. hierzu die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme von Land und Kommunen unter 6a) beim Finanzierungssaldo.

<sup>71</sup> Vgl. hierzu unter 5 c) Entwicklung der Investitionen.

## a) Untersuchung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen

Zur Ausgabenentwicklung hat das MF u. a. Bezug auf die Darstellung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) genommen. Für die Jahre 2011 bis 2023 hat das LSN eine Darstellung der Zuschussbeträge (Einzahlungen und Auszahlungen) auf Basis des doppelischen Produkt- und Kontenrahmens vorgenommen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere wegen Verschiebungen im Produktrahmen – gegenüber der kamerale Gliederung – die Zeitreihen teilweise nur eingeschränkt mit denen vor 2011 vergleichbar sind. Es ergeben sich daher z. T. Brüche in der längerfristigen statistischen Darstellung. Für die Beurteilung der Gesamtlage kommt hinzu, dass die Abdeckung der Vorjahre in der Doppik nicht mehr erfasst ist und damit ein Überblick über die Belastungen der Vergangenheit fehlt. Insoweit ist die Abbildung gegenüber dem früheren System sogar unvollständiger.

Die ursprünglich für die FAG-Kommission im Jahr 2000 entwickelte Untersuchung sollte die Höhe der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften ermitteln. Für eine Darstellung einer finanziellen Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften war sie ursprünglich nicht erhoben worden. Für die Frage, ob die kommunalen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben ausgereicht haben, gibt die Übersicht des LSN gleichwohl Hinweise, allerdings seit 2011 nur bezogen auf das Ergebnis für das jeweils laufende Jahr, ohne die dauerhaften Vorbelastungen mit zu erfassen. Wegen der unterschiedlichen Systematik wird insoweit einerseits die kamerale Entwicklung bis 2010 dargestellt:

Entwicklung der Defizite der niedersächsischen Kommunen 1995 bis 2010					
Positive Beträge = Defizit; negative Beträge = Überschuss					
Rechnungsergebnisse aller Gemeinden und Landkreise				Gesamtdefizit	
Jahr	Einzelpläne 0 bis 7 einschl. A 82 insgesamt <sup>1)</sup>	Zum Vergleich		insgesamt Sp 2 + 3	ohne Abw. Vorjahre Sp 2 + 4
		Einzelpläne 8 (o. A 82) <sup>1)</sup> und 9			
	Mio. €	Mio. €	o. Abw. d. Vj. Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	2	3	4	5	6
1995	7.323,5	-6.864,9	-6.967,1	458,6	356,4
1996	7.124,0	-6.477,6	-6.710,7	646,4	413,3
1997	7.089,8	-6.244,9	-6.724,1	844,9	365,7
1998	7.052,8	-6.154,5	-7.067,6	898,3	-14,7
1999	7.530,7	-6.090,9	-7.466,5	1.439,7	64,2
2000	7.947,5	-6.915,4	-7.917,2	1.032,1	30,4
2001	8.217,9	-6.628,1	-7.651,4	1.589,9	566,5
2002	8.251,0	-6.917,4	-8.109,0	1.333,6	142,1
2003	8.172,2	-5.645,4	-7.163,3	2.526,7	1.008,9
2004	8.216,8	-5.652,6	-7.483,5	2.564,2	733,3
2005	8.161,6	-5.076,3	-7.797,1	3.085,3	364,5
2006	8.375,9	-5.499,4	-8.109,7	2.876,5	266,2
2007	8.613,2	-6.523,0	-9.167,9	2.090,1	-554,7
2008	9.215,6	-7.236,2	-9.352,8	1.979,5	-137,2
2009	9.871,3	-7.463,4	-9.352,5	2.408,0	518,8
2010	9.672,2	-8.401,4	-9.320,0	1.270,9	352,2
Durchschnitte					
1995 bis 1999	7.224,2	-6.366,6	-6.987,2	857,6	237,0
2000 bis 2001	8.082,7	-6.771,7	-7.784,3	1.311,0	298,5
2002 bis 2004	8.213,3	-6.071,8	-7.585,2	2.141,5	628,1
2005 bis 2007	8.383,6	-5.699,6	-8.358,2	2.684,0	25,3
2008 bis 2010	9.586,4	-7.700,3	-9.341,8	1.886,1	244,6

<sup>1)</sup> Ab 2004 Veränderung bei der Zuordnung im Einzelplan 8; die Abschnitte 82 und 84 bis 86 werden bei den Zuschussbeträgen berücksichtigt  
Quelle: Daten des LSKN und eigene Berechnungen

Andererseits wird die Zuschussbetragsentwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen im doppischen System beleuchtet<sup>72</sup>:

Gesamtzuschussbedarf <sup>1)</sup>			Differenz
Jahr	Aufgaben Produktgruppen 1 bis 4 und 5A	Wirtschaftl. Betätigung und allg. Finanzdienst- leistungen Produktgrupp. 5B und 6	Überschuss/ Defizit
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1	2	3	4
2011	10.108,6	-10.505,8	-397,2
2012	10.158,2	-11.029,0	-870,8
2013	10.973,6	-11.764,1	-790,5
2014	11.554,0	-12.062,0	-508,0
2015	11.459,7	-12.305,1	-845,4
2016	12.430,4	-13.403,1	-972,8
2017	12.669,4	-13.406,4	-737,0
2018	13.819,7	-14.399,7	-580,0
2019	14.481,6	-15.039,5	-557,9
2020	15.705,0	-16.159,2	-454,2
2021	15.991,3	-15.939,7	51,6
2022	17.025,8	-18.266,6	-1.240,8
2023	19.414,0	-19.415,4	-1,4

<sup>1)</sup> negative Werte = Überschuss; positive Werte = Zuschussbedarf/Defizit

Quelle: Daten des LSN

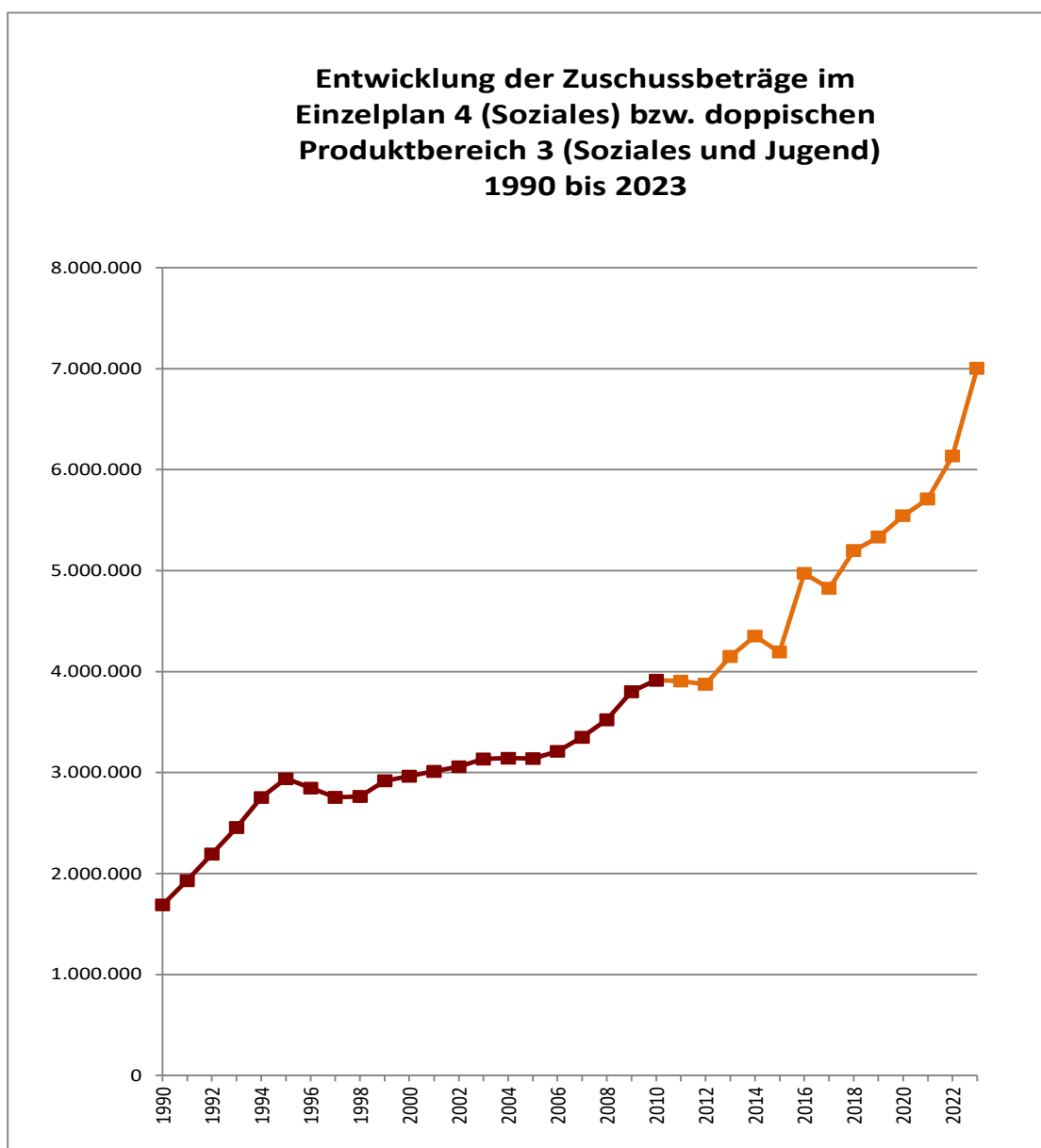
Sieht man sich die beiden **Gesamtaufstellungen** nach den Daten des LSN an, so ist hieraus zu erkennen, dass der Gesamtzuschussbetrag der kommunalen Gebietskörperschaften von 1995 bis 2023 um rd. 12,3 Mrd. Euro gestiegen ist und sich somit weit mehr als verdoppelt hat.

Eine Zeitreihe lässt sich nur ohne Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren (kamerale Statistik Spalte 6; doppische Statistik letzte Spalte) vornehmen. Daraus wird deutlich, dass nach den Daten des LSN die kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren 2003 bis 2005 erhebliche strukturelle Defizite erwirtschaftet haben, die auch im Jahr 2006 nicht gänzlich zurückgeführt werden konnten. Auch während der Finanzkrise wurde in 2009 und 2010 ein strukturelles Defizit von 518,8 Mio. Euro bzw. 352,2 Mio. Euro erwirtschaftet. Eine finanzielle Mindestausstattung aller Kommunen war daher in diesen beiden Jahren nicht gegeben. Eine Trendumkehr fand in den Jahren 2011 bis 2020 mit Überschüssen zwischen 400 und 970 Mio. Euro statt. 2021 wurde erstmalig wieder ein negatives Ergebnis mit 51,6 Mio. Euro erwirtschaftet. Zwar hat sich diese Entwicklung in 2022 wieder umgekehrt. Für 2023 gilt dieses aber schon nicht mehr. In der Gesamtbetrachtung ist das Ergebnis aller Kommunen gerade noch positiv. Eine erhebliche Anzahl konnte aber ihre laufenden Ausgaben nicht mehr decken, was zu einem massiven Anstieg der Kassenkredite auf ein Niveau von 2,95 Mrd. Euro zum 30.6.2025 geführt hat.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu auch die Übersicht auf S. 38 im Bericht des MF, Fn. 12.

## **b) Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich und bei den Schulen**

Die von den Ressorts zugelieferten Darstellungen im Bericht des MF<sup>73</sup> betreffend die Kostenentwicklung im sozialen Bereich, insbesondere des SGB II, SGB XII und des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), umfassen – soweit die Kommunen angesprochen sind – i. d. R. verkürzt nur die letzten Jahre, ohne auch die langfristige Verschiebung bei den kommunalen Aufgaben darzustellen. Im Folgenden wird auf der Basis der Zuschussbeträge nach der Berechnung des mehrfach umbenannten statistischen Landesamtes (für die Zeit vor 2000 auf der Basis der entsprechenden Daten der Jahresrechnungsstatistik des NLS) die Entwicklung der haushaltsmäßigen Belastungen im sozialen Bereich und bei den Schulen dargestellt. Die Zahlenreihen weisen auch hier wegen der Umstellung der Statistik ab dem Jahr 2011 Verzerrungen aus, gleichwohl sind seit diesem Zeitpunkt wieder eindeutige Trends erkennbar.



<sup>73</sup> Bericht des MF, Fn.11 9, S. 20 ff. unter Punkt 4.4 Soziale Sicherung.

Die langfristige Entwicklung der Zuschussbeträge für Soziales und Jugend (Einzelplan 4 bzw. Produktbereich 3 insgesamt) zeichnet sich durch einen rasanten Anstieg von 1990 bis 1995 aus. Nach einer kurzen Periode von Rückgängen ist seit 1999 wieder ein – langsamerer aber kontinuierlicher – Anstieg zu verzeichnen. Insgesamt haben sich die Zuschussbeträge von 1990 mit 1,69 Mrd. Euro bis 2010 auf 3,9 Mrd. Euro weit mehr als verdoppelt, wobei Hintergrund unterschiedliche Entwicklungen insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe waren. Danach durch den Bund vorgenommene Entlastungen bei der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung wie auch bei der Kostenbeteiligung nach dem SGB II wurden durch die Entwicklung insbesondere im Bereich des SGB VIII aufgezehrt mit der Folge, dass bis zum Jahr 2023 ein weiterer Anstieg auf 7,0 Mrd. Euro insgesamt zu verzeichnen war. Dies ist das 4,1-fache des Jahres 1990.<sup>74</sup> Das MF stellt hierzu in seinem Finanzbericht selbst fest, dass der Zuschussbedarf der kommunalen Körperschaften für die Produktgruppe Soziales und Jugend im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung mit 6,7 Mrd. Euro weiterhin einen der größten Blöcke der Zuschussstatistik bildet. Der Betrag fällt höher aus als die Summe der Zuschussbedarfe für alle anderen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.<sup>75</sup>

#### **i) Zuschussbeträge für BSHG; ab 2005: SGB II/SGB XII und ab 2020 SGB IX**

Betrachtet man die Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe<sup>76</sup> und die Belastungen aus den Kosten der Unterkunft im SGB II langfristig, ist festzustellen, dass die von den kommunalen Gebietskörperschaften zu finanzierenden Leistungen nach wie vor erhebliches Gewicht haben. Die Kostenentwicklung konnte aber insbesondere durch die Hilfen des Bundes abgefedert werden. Allerdings ist hier der Eingriff des Landes in die Kommunalfinanzen durch Streichung des Landeszuschusses nach dem SGB II ab 2024 äußerst kritisch. Hier fehlen künftig jährlich 142 Mio. Euro für die kommunale Finanzausstattung. Das Land bedient sich im Ergebnis bei der 2020 deutlich erhöhten Bundesbeteiligung im SGB II zu Lasten der Kommunen. Diese Mittel sollten aber nicht zur Verbesserung der Länderhaushalte dienen.<sup>77</sup> Die Kürzung ist mit einer der Gründe für das mit fast 1,6 Mrd. Euro nach wie vor hohe Niveau der Zuschussbeträge für diesen Aufgabenbereich.

---

<sup>74</sup> Auf die hohe Belastung in diesem Bereich weist auch das MF in seinem Finanzstatusbericht, Fn.12, S. 39 f. hin.

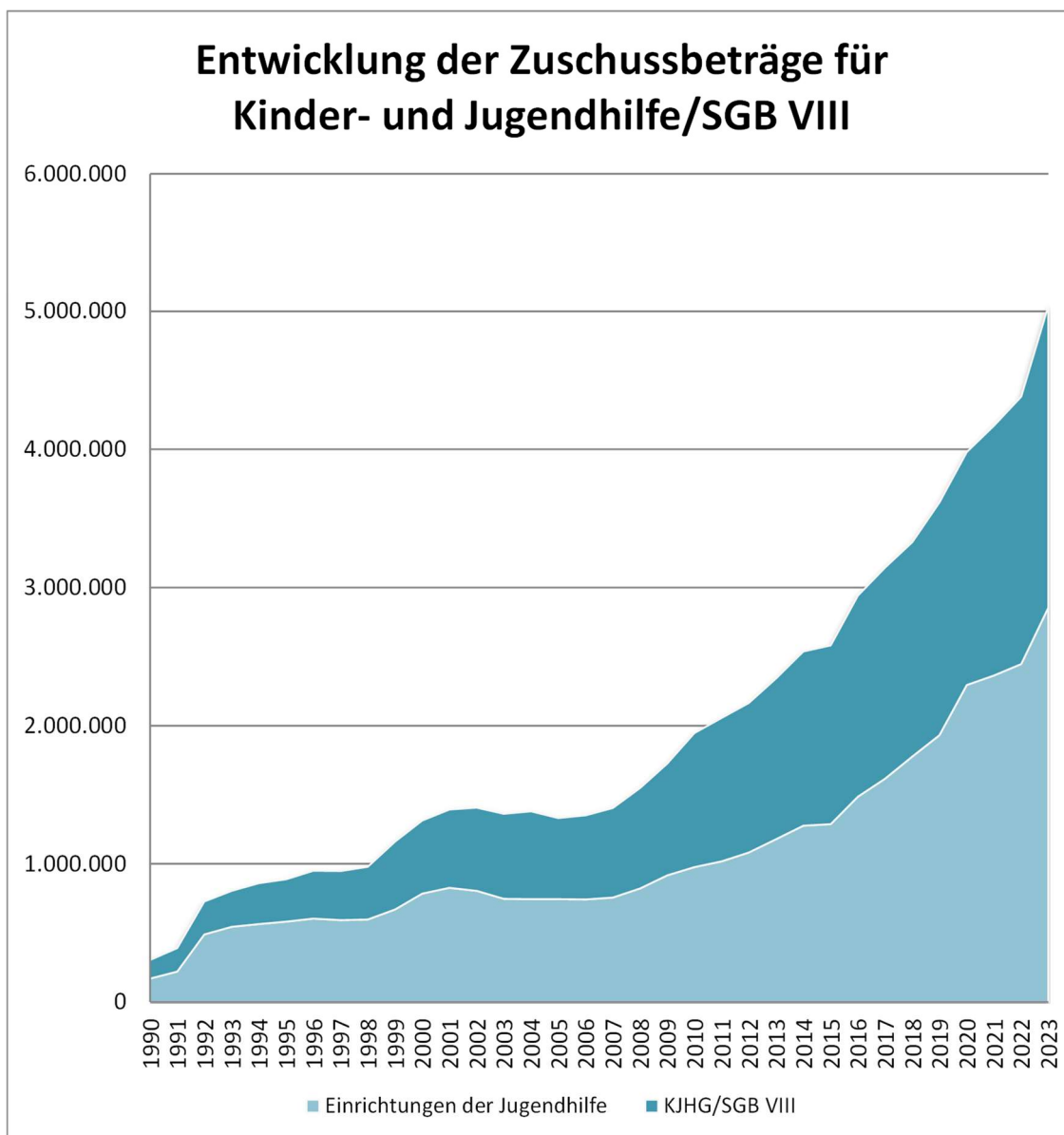
<sup>75</sup> Bericht des MF, Fn.9, S. 40.

<sup>76</sup> Früher BSHG; ab 2005 SGB XII inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Vorbemerkung auf S. 3 f.

## ii) Zuschussbeträge nach dem KJHG/SGB VIII

Mit der Einführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG)<sup>78</sup> und der Schaffung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erhöhten sich auch die Zuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften für diesen Bereich dramatisch. Betragen sie 1990 insgesamt noch knapp 305 Mio. Euro (für Leistungen der Jugendhilfe und Einrichtungen der Jugendhilfe zusammen), erreichten sie in 1998 fast 1 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 wurden 1.946 Mio. Euro benötigt. Auch wenn die Zeitreihe danach wegen der Doppikumstellung gewisse Ungenauigkeiten beinhaltet, zeigt sich in den Folgejahren ein weiterer drastischer Anstieg auf über 5,0 Mrd. Euro in 2023. Dieser Betrag ist mehr als 16,5-mal so hoch wie in 1990.



<sup>78</sup> Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG) vom 26.6.1990 – BGBl. I S. 1163.

Bei differenzierter Betrachtung ist festzustellen, dass die Zuschussbeträge für die Einrichtungen der Jugendhilfe<sup>79</sup> von 2003 bis 2007 in etwa bei rd. 750 Mio. Euro stagnierten. Seither ist allerdings ein deutlicher Anstieg wegen des beschlossenen Ausbaus der Betreuung für unter Dreijährige und weiterer gesetzlicher Leistungsverbesserungen zu verzeichnen. So stiegen allein die von den Kommunen getragenen Ausgaben von 1.019,6 Mio. Euro in 2011 über 2.294 Mio. Euro in 2020 auf 2.854 Mio. Euro in 2023. Die Ausbaubedarfe für Krippen und Kitas steigen auch aufgrund gesellschaftlicher Trends, etwa von Halbtagsbetreuung hin zu Ganztagsbetreuung, weiter an. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren weiter verstärkt fortsetzen, auch weil sich das Land aufgrund der zum 1.8.2018 eingeführten Beitragsfreiheit im Kindergarten finanziell stärker in diesem Bereich ausschließlich zugunsten der Eltern engagiert hat. Die bei den Kommunen verbleibende Hauptlast wächst weiterhin an, weshalb hier finanzielle Entlastungen statt weiterer Kostensteigerungen durch gesetzliche Standards erwartet werden, wie sie 2021 mit dem Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz<sup>80</sup> wieder beschlossen und durch die Änderungen im Sommer 2024<sup>81</sup> nur punktuell zurückgenommen wurden. Insoweit ist die vom Land aber 2026 beabsichtigte Anhebung und Dynamisierung der Jahreswochenstundenpauschale auf ein realistisches Niveau dringend erforderlich, um die gesetzlich geregelten Finanzhilfesätze von 58 bzw. 59,5 %-Punkten tatsächlich bei den Personalkosten zu erreichen. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit einer solchen Maßnahme der kommunale Kostenaufwuchs allerdings nur gedämpft werden dürfte.

Die Leistungen nach dem SGB VIII<sup>82</sup> (früher: KJHG<sup>83</sup>) – insbesondere die Hilfen zur Erziehung – stiegen bis 2003 auf einen Zuschussbetrag von 633 Mio. Euro an. Die sodann eingetretene leichte Entspannung (Rückgang um rd. 50 Mio. Euro in 2005) wurde insbesondere durch größeren Personaleinsatz erreicht.<sup>84</sup> Bereits 2007 hatte sich dieser Trend wieder umgekehrt. Innerhalb von vier Jahren erhöhten sich die Jugendhilfeaufwendungen um rd. ein Drittel von 608 Mio. Euro in 2006 auf 968 Mio. Euro in 2010. Hintergrund waren tragische Fälle von Kindesmisshandlungen, die 2011 in das Bundeskinderschutzgesetz<sup>85</sup> mündeten, dessen Standarderhöhungen zu weiteren deutlichen Kostensteigerungen führte. Auch weitere Leistungsausweitungen erfolgten durch den Bundesgesetzgeber – zuletzt insbesondere durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz.<sup>86</sup> Folge war, dass bereits in 2023 2.185,5 Mio. Euro aus kommunalen Mitteln für die Aufgaben des SGB VIII außerhalb von Einrichtungen aufgewandt wer-

---

<sup>79</sup> Hierin enthalten sind neben den Kindertagesstätten, die den Hauptanteil an den Zuschussbeträgen beinhalten, auch die sonstigen Einrichtungen der Jugendhilfe.

<sup>80</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 7.7.2021 – Nds. GVBl. S 470.

<sup>81</sup> Vgl. Art.1 des Gesetzes vom 18.6.2024, Nds. GVBl. 2024 Nr. 50.

<sup>82</sup> Erlassen als Art. 1 des Kinderförderungsgesetzes vom 10.12.2008, BGBl. I S. 2403.

<sup>83</sup> Zum Erlass des Gesetzes vgl. Fn. 78.

<sup>84</sup> So stiegen die Zuschussbeträge für die Verwaltung der Jugendhilfe von 2003 bis 2006 um 60 Mio. Euro an. Auf eine gesonderte Darstellung der Verwaltung der Jugendhilfe wurde verzichtet, weil sie im doppischen Produkt- rahmen nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Sie sind vielmehr mit in den Zuschussbeträgen der Ju- gendhilfe enthalten.

<sup>85</sup> Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) vom 22.12.2011 – BGBl. I S. 2975.

<sup>86</sup> Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1444).

den mussten. Mit der weiteren avisierten sog. inklusiven Lösung im Zuge des vorgesehenen Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetzes drohen die Ausgaben nochmals überproportional zu steigen.

Insgesamt wenden die Kommunen inzwischen rd. 26 % ihrer durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden Zuschussbeträge für die Kinder-, Jugend und Familienhilfe inklusive der Kindertagesbetreuung auf.<sup>87</sup>

Das MF weist in seinem Bericht auf die Beteiligung des Landes an den laufenden Kosten der Kindertagesstätten und neben den Investitionszuweisungen auch auf einige weitere Förderungen hin, mit denen sich das Land an den kommunalen Kosten beteiligt.<sup>88</sup> Hierzu ist anzumerken, dass es sich einerseits nur um Kostenbeteiligungen handelt, die den Anstieg der kommunalen Kostenbelastungen lediglich abgemildert haben, die Hauptbelastung liegt weiterhin bei den kommunalen Gebietskörperschaften. Zum Teil – wie die Zuschüsse für den beitragsfreien Kindergarten – treten diese Leistungen an die Stelle anderer originärer Einnahmen – wie der Kindergartenbeiträge – die in der Hauptsache zu einer Entlastung der Eltern und weniger der kommunalen Gebietskörperschaften führt. Vergleichbares gilt auch für die – fachpolitisch wünschenswerte – Finanzierung der dritten Kräfte in Krippengruppen. Hier wurden durch die Schaffung eines neuen gesetzlichen Standards Kosten auf kommunaler Ebene erzeugt, die das Land im Rahmen der Konnexität auszugleichen hat. Insoweit führt dies nicht zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen.

Andererseits mischt sich das Land mit weiteren Förderprogrammen in diesem Bereich auch in kommunale Kompetenzen ein. Dies führt über den „goldenen Zügel“ zu Prioritätensetzungen, die mitunter nicht identisch sind mit den kommunalen Bedürfnissen vor Ort. Gleichzeitig werden neue Standards im Wege der Anschubfinanzierung geschaffen, bei denen sich das Land nach wenigen Jahren aus der Finanzierungsverantwortung herauszieht. Die auf diesem Wege entstandenen Strukturen müssen sodann von den kommunalen Gebietskörperschaften dauerhaft finanziert werden.

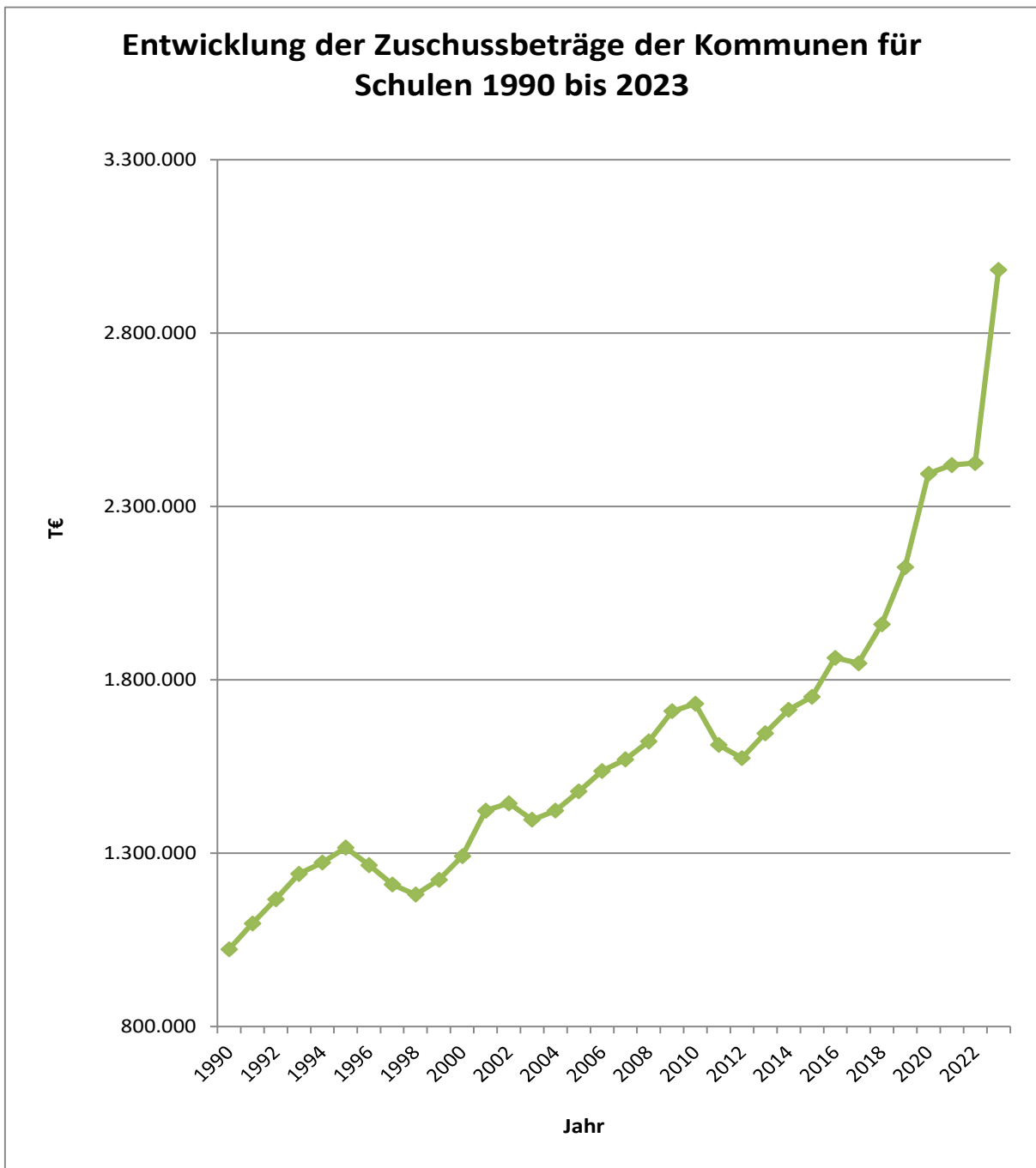
### **iii) Zuschussbeträge für Schulen**

Neben den Aufwendungen für Soziales werden bei den kommunalen Gebietskörperschaften erhebliche Ausgaben für ihre Aufgaben als Schulträger gebunden.

---

<sup>87</sup> Vgl. auch den Finanzstatusbericht des MF, Fn. 9 S. 39.

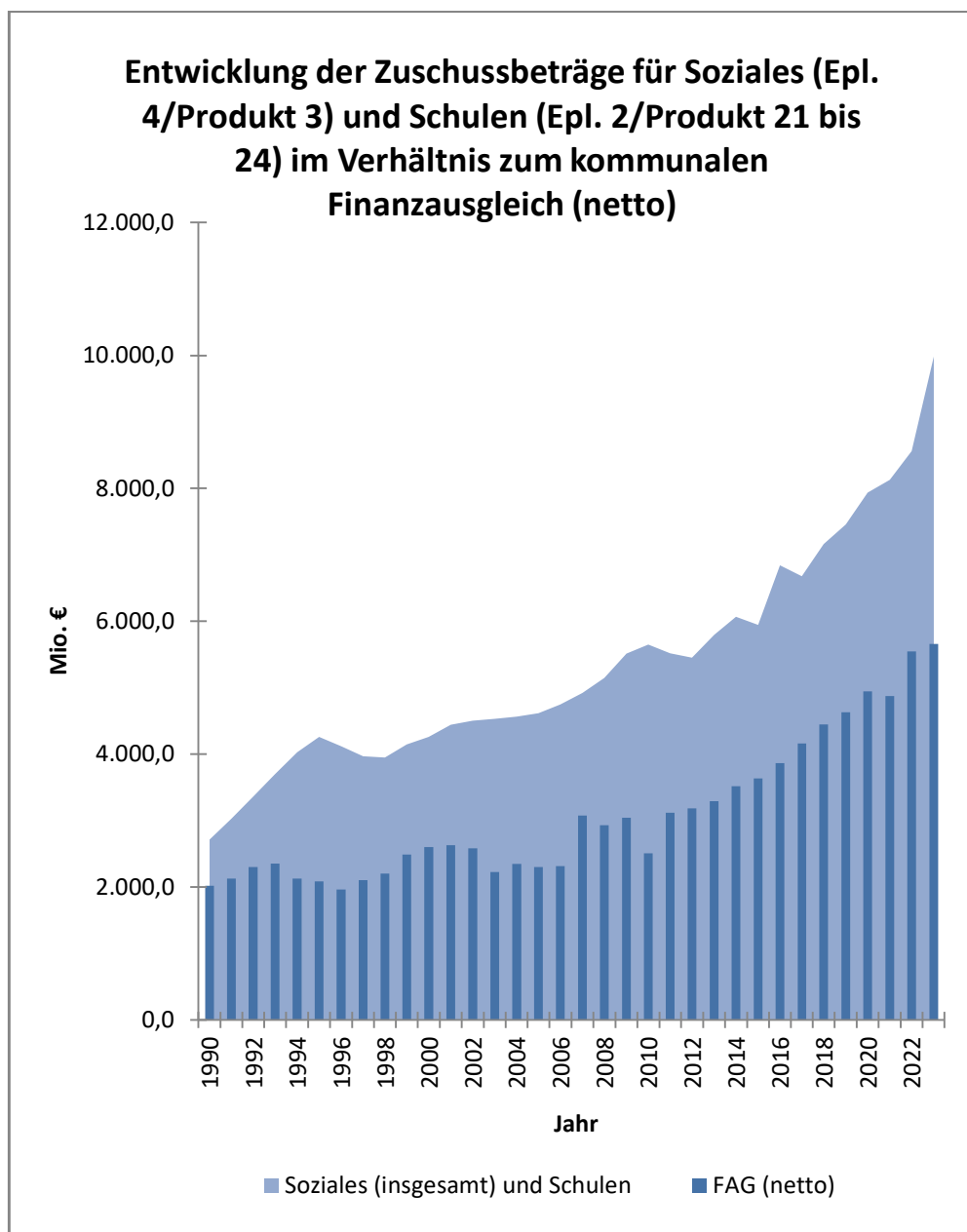
<sup>88</sup> Bericht des MF, Fn. 9 S. 20 ff.



Auch wenn der Aufwuchs nicht so drastisch wie im Sozialbereich verlief, ist ein Anstieg der Zuschussbeträge von 1.022 Mio. Euro in 1990 auf 1.960 Mio. Euro in 2018 zu verzeichnen. In den folgenden sechs Jahren haben sich die Kosten nochmals um über eine Mrd. Euro auf 2.982 Mio. Euro in 2023 erhöht. Hier zeigen sich die Kostenbelastungen der vielfältigen Anforderungen sowohl an die Schulbauten, beispielsweise im Rahmen der Inklusion oder des Ganztages in Grundschulen, als auch an die gerade in den letzten Jahren massiv ausgebaute Infrastruktur für die Digitalisierung der Schulen. Seit 1990 haben sich die Zuschussbeträge somit um das 2,9-fache erhöht.

#### iv) Zusammenfassung der Entwicklung der Zuschussbeträge

Insbesondere bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben im Sozial und Jugendbereich und bei den Schulen hat es seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts erhebliche Steigerungen gegeben. Diese wurden von den kommunalen Gebietskörperschaften einerseits durch eine Reduzierung von freiwilligen Aufgaben und andererseits über Jahre durch unausgeglichene Haushalte finanziert. Erst in den Jahren 2015 bis 2022 führte die gute Konjunktur durch höhere kommunale Steuereinnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Finanzsituation. Diese hat sich aber aktuell sehr stark umkehrt, weil die Einnahmen mit den ständig steigenden Aufgaben- und Ausgabenausweitungen bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr Schritt halten.



Festzustellen bleibt weiterhin, dass der kommunale Finanzausgleich zunächst in keiner Weise auf die zunehmenden Belastungen bei den gesetzlich normierten Aufgaben

reagiert hat. Einen gewissen Kostendämpfungseffekt hat insoweit die vom Bund übernommene Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die höhere Beteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II gebracht. Andererseits steigen die sonstigen Belastungen, insbesondere im Kinder- und Jugendbereich, aber auch im Zusammenhang mit der Einführung der inklusiven Beschulung und der Digitalisierung in Schulen, weiter an. Zwar sind in den Jahren von 2014 bis 2022 insbesondere die Einnahmen im kommunalen Finanzausgleich – entsprechend den exorbitanten Mehreinnahmen im Landeshaushalt – deutlich gestiegen. Der andauernde Trend eines weitergehenden Auseinanderlaufens der Kosten einerseits und der Höhe des kommunalen Finanzausgleichs andererseits konnte damit nur temporär in diesen Jahren gebremst werden.

Insbesondere vor dem Hintergrund der ständigen, fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und zuletzt 2005<sup>89</sup> konnten die kommunalen Gebietskörperschaften dieses gestiegene Niveau bei den gesetzlichen Pflichtaufgaben nur in den konjunkturell guten Phasen von 1999 bis 2001 und 2007/2008 sowie 2011 bis 2020 finanzieren. Erst der kommunale Finanzausgleich 2007 wies – neben der exorbitanten Steigerung der Grundlagen im Landeshaushalt und dem Vorziehen der Steuerverbundabrechnung für 2008 – auch eine Erhöhung der Verbundquote aus, weshalb es in der langfristigen Entwicklung erstmalig zu einer überproportionalen Erhöhung kam. Im Jahr 1990 haben die Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich (netto) die Zuschussbeträge der Kommunen für Soziales und Schulen noch zu fast 75 % gedeckt. Diese Quote sank seither deutlich auf zeitweise unter 50 %. Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf bis zu knapp 65 % sinkt sie in 2023 wieder dramatisch auf 56,6 %. Hierin liegt ein Grund für die sich zuspitzende schwierige Situation einer Reihe von Städten, Gemeinden und Landkreisen in Niedersachsen. Dies gilt umso mehr, als der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der 13 Flächenländer seit Jahren mit Abstand am geringsten dotiert ist.<sup>90</sup>

### ***c) Entwicklung der Investitionen***

Die äußerst schwierige Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat sich auch in den Investitionen nachhaltig niedergeschlagen.

Zwar hat es hier durch Ausgliederungen im kommunalen Bereich auch statistische Verzerrungen gegeben. Gleichwohl ist insgesamt festzuhalten, dass die kommunalen Sachinvestitionen<sup>91</sup> von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1992 im Lande Niedersachsen bis 1998 auf 1,9 Mrd. Euro gesunken sind. Hintergrund hierfür waren auch die Eingriffe des

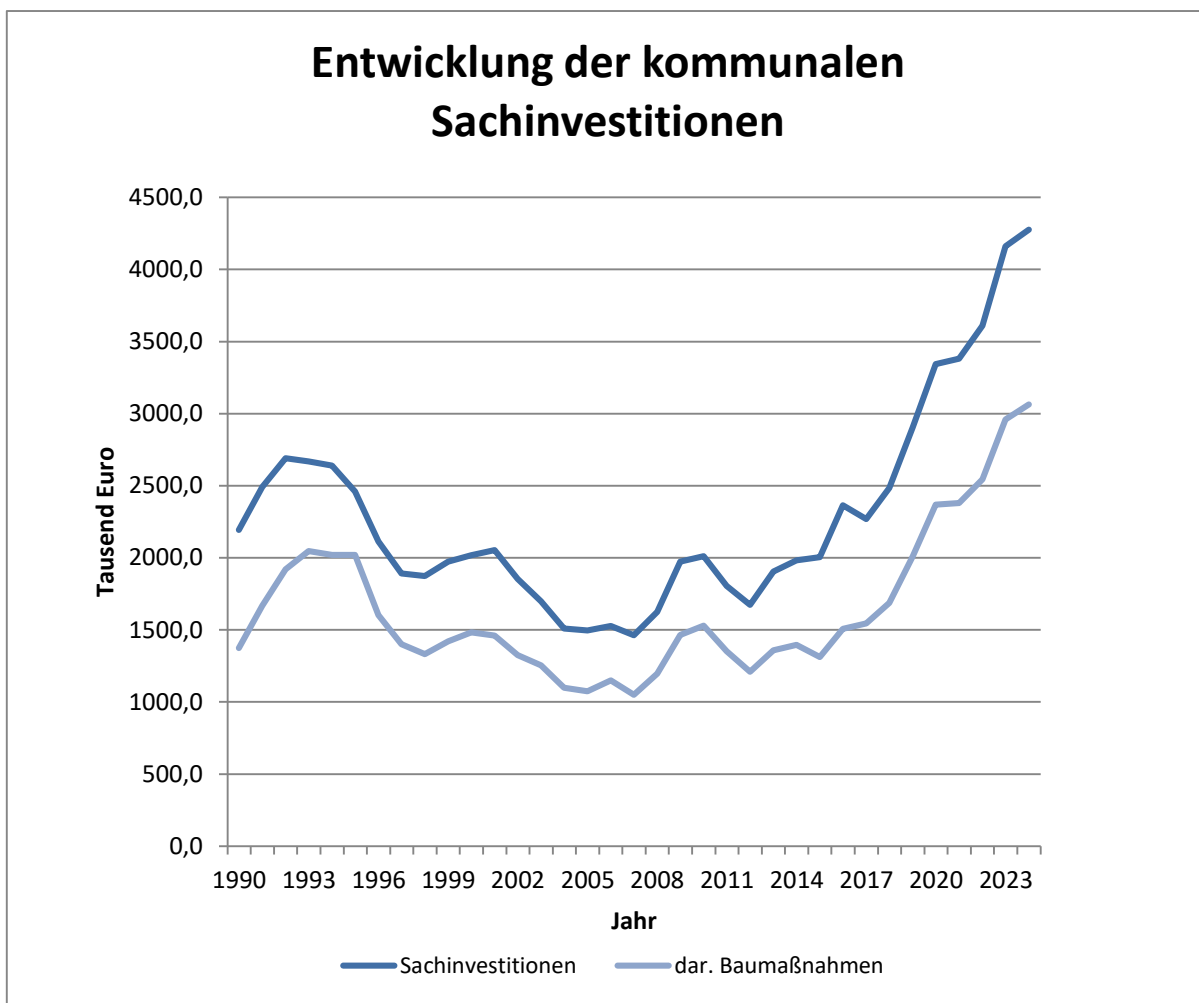
---

<sup>89</sup> Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>90</sup> Vgl. hierzu Fußnote 153.

<sup>91</sup> Die Sachinvestitionen bilden die Summe aus Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken und Gebäuden und Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens – vgl. hierzu LSN, Statistische Monatshefte 7/2018 S. 345.

Landes in den kommunalen Finanzausgleich.<sup>92</sup> Nach einem kurzen Anstieg Anfang dieses Jahrtausends gab es bis zum Jahr 2005 einen weiteren dramatischen Rückgang auf 1,5 Mrd. Euro. Erst im Jahr 2019 wurde das Niveau des Jahres 1993 wieder erreicht.



Erst in den letzten fünf Jahren hat es wieder deutlich höhere Ausgaben für Sachinvestitionen insgesamt gegeben. Auch die eigenen Bauausgaben der Kommunen überstiegen 2019 erstmals seit 1995 wieder das Niveau von zwei Mrd. Euro. In den letzten drei Jahren konnten in absoluten Zahlen sogar Rekordwerte erzielt werden. Dabei ist aber zu bedenken, dass sich hierunter auch Sondereffekte wie der Aufbau der Impfzentren im Zuge der Corona-Pandemie befanden. Auch ist bei dieser Betrachtung ein Inflationsausgleich nicht enthalten. Schließlich ist an den riesigen investiven Nachholbedarf zu erinnern, der im diesjährigen KFW-Kommunalpanel<sup>93</sup> auf 215,7 Mrd. Euro bundesweit beziffert wurde und gegenüber dem Vorjahr um 15,9 % gestiegen ist. Dieser konnte auch mit den Steigerungsraten der letzten Jahre nicht ansatzweise abgebaut werden.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu unter 6b)ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>93</sup> Vgl. die Pressemitteilung der KfW vom 1.7.2025 und zu den Einzelheiten [www.kfw/kommunalpanel.de](http://www.kfw/kommunalpanel.de).

Der vom MF im Finanzstatusbericht vorgenommene Vergleich der Investitionsquoten von Land und Kommunen hilft im Übrigen nicht weiter, weil die Strukturen von Landes- und Kommunalhaushalten völlig unterschiedlich sind. Das Land hat nach eigenen Angaben eine Personalausgabenquote von 37,2 %.<sup>94</sup> Hintergrund sind insbesondere die hohe Anzahl an Lehrern, Hochschulpersonal und Polizisten. Die kommunale Personalausgabenquote liegt hingegen nur bei 22,4 %.<sup>95</sup> Das Land hat als zweite große Position die Kostenerstattung von Zuweisungen/Erstattungen an Gemeinden/Gemeindeverbänden mit einer Quote 33,1 %, <sup>96</sup> wobei der größte Teil zur Refinanzierung für die den Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben dient. Die Kommunen haben hingegen eine Quote von 29,6 % für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen.<sup>97</sup> Insoweit ist die Haushaltstruktur in keiner Weise vergleichbar. Im Übrigen hat das Land Investitionen in erheblichem Umfang in Sondervermögen ausgegliedert, die bei seiner Investitionsquote nicht mehr abgebildet werden. Schließlich muss darauf verwiesen werden, dass nach einer Ermittlung des BMF der Anteil der Kommunen in Niedersachsen an den Sachinvestitionen der Kommunen und der Flächenländer im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 bei 80 % lag.<sup>98</sup> Hierbei ist z. B. daran zu erinnern, dass beispielsweise 80 % der deutschen Straßen in kommunaler Hand sind und der Investitionsrückstand bei Schulgebäuden in der Verantwortung der Kommunen liegt.<sup>99</sup> Insoweit ist eine höhere kommunale Investitionsquote nur folgerichtig. Sie sagt – wie das KfW-Kommunalpanel belegt – aber nichts über den bestehenden Investitionsstau in den Kommunen aus.

#### **d) Einnahmeentwicklung**

Obwohl nach den Daten des LSN in den Jahren 1999 bis 2023 die Gesamtzuschussbeträge der kommunalen Gebietskörperschaften um annähernd 11,9 Mrd. Euro gestiegen sind, nahmen im vergleichbaren Zeitraum die kommunalen Einnahmen aus Steuern und kommunalem Finanzausgleich zunächst deutlich ab. Auch 2005 lagen sie noch um rd. 171 Mio. Euro unter dem Niveau des Jahres 1999. Erst im Jahr 2006 war ein deutlicher Anstieg – über das Niveau des Jahres 1999/2000 hinaus – zu verzeichnen.

---

<sup>94</sup> Bericht des MF, Fn. 9 S. 14.

<sup>95</sup> LSN, Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/Gv, Hannover 2025, Tabelle B – Werte für 2024.

<sup>96</sup> Vgl. Fn. 95.

<sup>97</sup> Vgl. Fn. 95.

<sup>98</sup> BMF-Tabelle: Anteil der Sachinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte der Kommunen an den Sachinvestitionen der Kommunen und der Flächenländer im Durchschnitt der Jahre 2020-2024.

<sup>99</sup> KfW Research Nr. 499, vom 9.5.2025, S. 3 dort Fn. 9.

**Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern und  
kommunalem Finanzausgleich  
1992 bis 2025**

Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	FAG - netto	Summe	Entwicklung
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	1992 = 100
1992	4.466,0	2.300,3	6.766,3	100,0
1993	4.615,2	2.353,2	6.968,5	103,0
1994	4.503,6	2.128,0	6.631,6	98,0
1995	4.371,6	2.085,8	6.457,4	95,4
1996	4.305,5	1.962,7	6.268,2	92,6
1997	4.433,6	2.105,4	6.538,9	96,6
1998	4.676,1	2.205,3	6.881,4	101,7
1999	4.924,6	2.542,8	7.467,4	110,4
2000	4.913,2	2.737,5	7.650,7	113,1
2001	4.522,9	2.768,1	7.291,0	107,8
2002	4.687,0	2.663,7	7.350,7	108,6
2003	4.281,8	2.226,1	6.507,9	96,2
2004	4.742,3	2.348,1	7.090,4	104,8
2005	4.996,1	2.299,8	7.295,9	107,8
2006	5.510,0	2.315,6	7.825,6	115,7
2007	5.876,8	3.074,9	8.951,7	132,3
2008	6.490,7	2.931,5	9.422,2	139,3
2009	5.740,8	3.044,0	8.784,8	129,8
2010	6.022,4	2.509,5	8.531,9	126,1
2011	6.549,2	3.117,3	9.666,5	142,9
2012	7.355,9	3.185,1	10.541,0	155,8
2013	7.314,4	3.289,6	10.603,9	156,7
2014	7.592,2	3.513,8	11.106,0	164,1
2015	7.790,6	3.634,3	11.424,9	168,9
2016	8.257,4	3.861,7	12.119,1	179,1
2017	8.625,1	4.156,4	12.781,5	188,9
2018	9.233,6	4.443,9	13.677,4	202,1
2019	9.614,1	4.631,0	14.245,1	210,5
2020	9.127,2	4.944,1	14.071,3	208,0
2021	10.217,6	4.876,3	15.093,9	223,1
2022	11.150,9	5.543,6	16.694,5	246,7
2023	12.093,8	5.656,4	17.750,2	262,3
2024	12.312,8	5.585,2	17.898,0	264,5
2025	12.809,0	5.514,1	18.323,1	270,8

Quelle: Daten des LSN aus der kassenstatistik

Steuereinnahmen 2025: Erwartung der Steuerschätzung vom Mai - ohne Steuerrechtsänderungen

<sup>1)</sup> Grund- und Gewerbesteuer; Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer; ohne sonstige Steuern, die nur ein geringes Gewicht haben.

Gleichwohl blieb es bei einem strukturellen Defizit in Höhe von 266 Mio. Euro nach den Daten des LSN. Erst mit den weiteren Steigerungen der eigenen Einnahmen und des deutlich erhöhten Finanzausgleichs ab 2007, der auch eine aufgestockte Steuerverbundquote enthielt, konnte eine Rückführung des strukturellen Defizits erreicht werden. Nach den Rückschlägen der Finanzmarktkrise in 2009 und 2010, welche zu strukturellen Defiziten bei den Kommunen in Höhe von 518 Mio. Euro bzw. 352 Mio. Euro führten, konnten mit den gestiegenen Steuereinnahmen ab 2011 Verbesserungen erzielt werden. Die positive Entwicklung der Einnahmen hielt seitdem an. Erst mit der

verbesserten Einnahmesituation in den Jahren 2017 bis 2020 konnten die Zuwächse auf der Ausgabenseite seit 1999 aufgefangen werden. Dies hat sich ab 2021 aber nicht mehr fortgesetzt, als die kommunalen Ausgaben nicht mehr durch ihre Einnahmen gedeckt werden konnten. Mit den negativen Rekordfinanzierungssalden von -1.257 Mio. Euro in 2023 und -3.992 Mio. Euro in 2024 erfolgt sodann aber ein steiler Absturz der Kommunal финанzen.

### **e) Kassenkredite (Liquiditätskredite)**

Der Aufwuchs auf der Ausgabenseite, der nicht durch entsprechende Erhöhungen auf der Einnahmenseite aufgefangen wurde, hatte dazu geführt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften von Jahr zu Jahr einen immer höheren Anteil ihrer laufenden Ausgaben durch Kassenkredite<sup>100</sup> („Kontoüberziehung“) finanzieren mussten. Erst mit den Entschuldungsprogrammen und der deutlich verbesserten Finanzlage seit 2011 trat ein Rückgang von über 5 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro bis Ende 2019 ein. Nachdem zum Ende der Jahre 2020 bis 2023 eine gewisse Stagnation festzustellen war, hat sich diese Entwicklung aber aktuell in ihr Gegenteil verkehrt. Zum 31.12.2024 war ein Anstieg um fast 600 Mio. Euro auf 2.340 Mio. Euro zu verzeichnen. Zum 30.6.2025 betragen sie nunmehr 2,95 Mrd. Euro.<sup>101</sup>

Die Liquiditätskredite stellen einen Indikator für die fehlende finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften dar, da sie in der Höhe aufgenommen werden müssen, in der die Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt sind. Dass die Entwicklung der Kassenkredite wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation<sup>102</sup> ist und sie immer dauerhafter zur Finanzierung der Kommunalhaushalte in Anspruch genommen wurden, ist allgemein anerkannt. Dies hat beispielsweise auch das Bundesministerium der Finanzen festgestellt: *„Ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation ist die Entwicklung der Kassenkredite.“*<sup>103</sup> 2018 hat das Bundesfinanzministerium festgehalten: *„Die hohen Bestände an Kassenkrediten spiegeln nach wie vor die prekäre finanzielle Situation einer Anzahl ... Städte und Gemeinden sowie einiger Gemeindeverbände wider. Die eigentlich kurzfristigen Kassenverstärkungskredite werden von den betroffenen Kommunen dauerhaft zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen.“*<sup>104</sup> Auch 2021 sieht das Bundesfinanzministerium weiter eine problematische Situation: *„... sind übermäßige kommunale Kassenkredite regional konzentriert weiterhin ein wichtiges Problem.“*<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Die Umbenennung der Kassenkredite in § 94 NGO in „Liquiditätskredite“ zum 1.1.2006 (vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2005, Nds. GVBl. S. 342) hat materiell zu keiner Veränderung geführt; nunmehr befindet sich die Regelung in § 122 NKomVG.

<sup>101</sup> Zu den hierin eingeflossenen Werten vgl. Fn. 112.

<sup>102</sup> BMF, Finanzbericht 2026 S. 171: „Hohe Kassenkreditbestände, die entgegen ihrer eigentlichen Zweckbestimmung zur dauerhaften Finanzierung laufender Aufgaben verwendet werden, gelten allgemein als Indikator für kommunale Finanzschwäche.“

<sup>103</sup> BMF, Finanzbericht 2017 S. 183; das BMF hatte Vergleichbares auch schon in den Vorjahren hervorgehoben.

<sup>104</sup> BMF, Finanzbericht 2019 S. 151.

<sup>105</sup> BMF, Finanzbericht 2021 S. 184.

Auch die Deutsche Bundesbank hat die Kassenkredite längst als Indikator für die kritische Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften anerkannt: „Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen... Während der Kassenkreditbestand Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kreditmarktschulden hierfür kaum geeignet.“<sup>106</sup> Sie spricht insoweit von als Indikator für Haushaltsungleichgewichte zu interpretierenden Kassenkrediten.<sup>107</sup> Beim Haushaltsabschluss am Jahresende nicht durch reguläre Deckungsmittel ersetzte Kassenkredite zeigen den Fehlbetrag an, der eigentlich bei der nächsten Haushaltsaufstellung endgültig auszufinanzieren wäre.<sup>108</sup> Hohe Bestände an Kassenkrediten sind nach ihrer Auffassung ein verlässlicher Schwächeindikator.<sup>109</sup>

Überdies werden in der Finanzwissenschaft die Kassenkredite für einen zentralen Krisenindikator der Kommunalfinanzen gehalten: Je höher eine Kommune über Kassenkredite verschuldet ist, desto größer ist die Diskrepanz zwischen Finanzkraft und Ausgabenbedarf. So hat auch das Statistische Bundesamt festgestellt, dass die Verschuldungssituation durch die nachgewiesenen Kreditmarktschulden nur unzureichend dargestellt wird. Zunehmend wichtiger und problematischer würden die so genannten Kassenkredite. Diese würden insbesondere bei den Kommunen immer häufiger zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.<sup>110</sup> In der Literatur wird daher bereits auf eine möglicherweise nicht immer ausreichende Finanzausstattung hingewiesen, gemäß denen geringere Schlüsselzuweisungen der Länder teilweise mit höheren Kassenkrediten einhergehen.<sup>111</sup>

Die Kassenkredite in Niedersachsen<sup>112</sup> liegen immer noch höher als die „Zuschussbedarfe“ für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Zum 31.12.2011 waren die Liquiditätskredite auf einen niedersächsischen Höchststand von über 5 Mrd. Euro angestiegen. Der deutliche Rückgang danach bis auf 2,3 Mrd. Euro zum Jahresende 2016 ist nur zu einem geringeren Teil auf eine verbesserte kommunale Finanzsituation zurückzuführen. Der größere Teil geht auf gemeinsame Hilfen von Land und Kommunen im Rahmen von Entschuldungsprogrammen zurück, die hälftig im Rahmen der interkommunalen Solidarität mitfinanziert wurden. Insoweit hatte die kommunale Seite auch ein Anschlussprogramm mit Stabilisierungshilfen für besonders mit Kassenkrediten betroffene, steuerschwache Kommunen mitgetragen.

---

<sup>106</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007 S. 30, 31.

<sup>107</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.17.

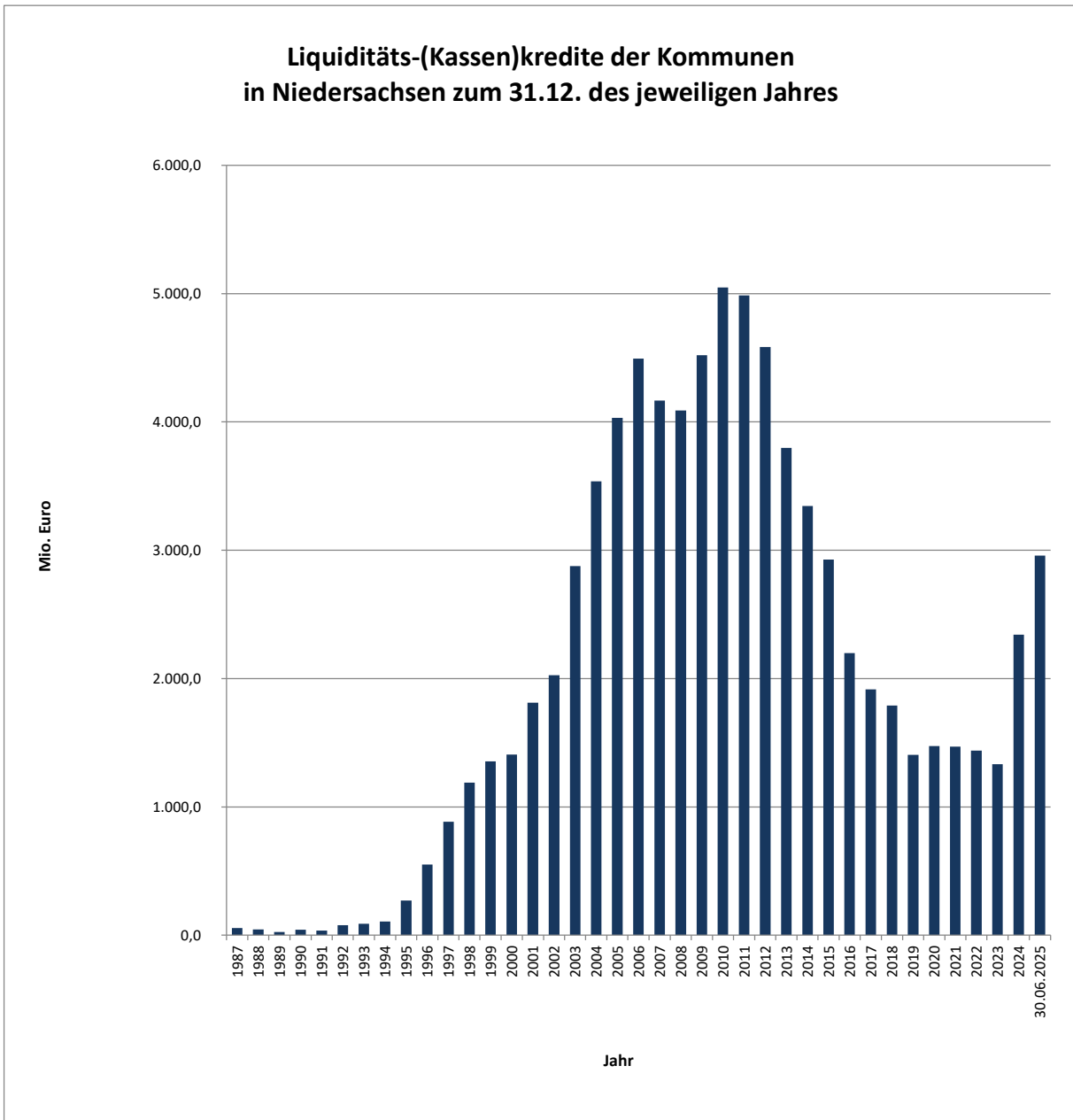
<sup>108</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S.18.

<sup>109</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S.55, 56.

<sup>110</sup> Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 6/2008, S. 496, 502.

<sup>111</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2016 S. 27 dort Fn. 30 m. w. N.

<sup>112</sup> Die Darstellung der Kassenkredite weicht insoweit von derjenigen der vorherigen kommunalen Finanzberichte ab, als solche im Rahmen eines kommunalen Cashpooling nicht enthalten sind. Die Differenzierung besteht erst seit wenigen Jahren und führt zu leicht geringeren Summen. Enthalten sind nur die Kassenkredite vom öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich ohne Cash-Pooling. Dies steht im Einklang mit dem Bericht des MF, Fn 10, S. 34 und dort Fn. 19.



Gleichwohl muss gesehen werden, dass nach Ablauf dieser Programme ein weiterer deutlicher Rückgang der Liquiditätskredite nicht stattgefunden hat. Dies gilt insbesondere, da seit 2020 eine Krise nach der anderen die Kommunalfinanzen belastet. Nach der Corona-Pandemie folgte der Ukraine-Krieg mit erheblichen Folgen hinsichtlich der Energiepreise und der Inflation. Die Krisen haben zu erheblichen Ausgabensteigerungen insbesondere wegen der Inflation geführt, die sich nicht nur in steigenden Energiepreisen, sondern auch in überproportionalen Anstiegen der Personalausgaben und der sozialen Leistungen geführt hat. Beginnend ab Ende 2023 ging hiermit ein dramatischer Anstieg der Kassenkredite einher. Daher gilt weiterhin, dass eine nachhaltige Absenkung des vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof kritisierten Kassenkreditniveaus bislang nicht erreicht wurde. Das Land ist daher aufgefordert, jetzt Gegenmaßnahmen zur Stützung der Kommunalfinanzen zu ergreifen.

Die Liquiditätskredite bedeuten nichts anderes, als dass die kommunalen Gebietskörperschaften zum Teil ihre Ausgaben für Soziales, Jugend, Schule und Personal durch unzulässige Kreditaufnahmen (Kontoüberziehung) finanzieren müssen. Anders als noch Anfang dieses Jahrtausends, als dieser Sachverhalt als intelligente Finanzierung sowie „Liquiditätsmanagement“ abgetan wurde und noch im Jahr 2006, als der Eindruck erweckt wurde, als handele es sich um ein Problem einiger Großhaushalte<sup>113</sup>, wird das Thema der Liquiditätskredite nun auch seitens des MF anerkannt. Danach nähmen die Kommunen Liquiditätskredite nicht nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe auf, sondern verwendeten diese vermehrt zur Finanzierung einer dauerhaften Deckungslücke im Finanzhaushalt. Diese Situation könne sich angesichts der aktuellen Herausforderungen weiter verschärfen.<sup>114</sup> Angesichts der Verursachung der hohen Liquiditätskredite durch das Land, durch seine fortwirkenden Eingriffe in den Finanzausgleich<sup>115</sup> und die ab 2024 dauerhaft geregelte Streichung der Zuweisungen des Landes nach § 5 Nds. AG SGB II sind für eine solche Reduzierung aber nachhaltige Maßnahmen des Landes gefordert. Dies gilt umso mehr, als bei einer Reihe von größeren Kommunen mit Finanzproblemen die Kommunalaufsicht nach Art. 57 Abs. 5 NV beim Land selbst verortet ist und somit eine Mitverantwortung bei ihm liegt.

### **f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen**

Nach den vorliegenden Daten hat sich die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften zwar seit 2011 deutlich verbessert. Die Dauerkrisensituation nach der Corona-Pandemie, dem Ukraine-Krieg, den Energiepreissteigerungen und der Inflation führt jedoch zu massiven Ausgabesteigerungen, die durch Mehreinnahmen nicht mehr aufgefangen werden können. Der aktuelle Anstieg der Liquiditätskredite der Kommunen belegt diese Problemlage. Die Notwendigkeit der Rückführung hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 7.3.2008 festgestellt, als er wörtlich ausführte: *„Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt dagegen einen Formmissbrauch dar ... Der Gesetzgeber ist bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes jedoch verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.“*<sup>116</sup>

Mit der Änderung des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes<sup>117</sup> im Juni 2010 und der Möglichkeit der Ausreichung von Entschuldungshilfen für von Liquiditätskrediten besonders betroffene Kommunen hat das Land auf diese Problemlage zwar reagiert. 1,49 Mrd. Euro wurden durch entsprechende Entschuldungsverträge mit Kommunen gebunden. Die danach noch zur Verfügung stehenden Restmittel in Höhe von 555 Mio. Euro wurden in ein Nachfolgeprogramm, den sog. Stabilisierungshilfen in

---

<sup>113</sup> Bericht des MF vom 10.7.2006 S. 27.

<sup>114</sup> Bericht des MF, Fn.12, S. 34 f.

<sup>115</sup> Vgl. unter 6b) ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs.

<sup>116</sup> NdsStGH, Urf. vom 7.3.2008 – Fn. 55.

<sup>117</sup> Gesetz vom 9.6.2010 – Nds. GVBl. S. 236.

§ 14b NFAG überführt.<sup>118</sup> Die Auszahlung der letzten Entschuldungs- bzw. Stabilisierungshilfen ist im Laufe des Jahres 2016 erfolgt.<sup>119</sup> Gleichwohl beläuft sich der Stand der kommunalen Liquiditätskredite zum 30.6.2025 auf 2,95 Mrd. Euro. Auch nach Auslaufen des Zukunftsvertrages und der Stabilisierungshilfen wird daher eine Anschlussregelung für eine weitere Rückführung kommunaler Liquiditätskredite benötigt. Hierfür steht das Land in der Verantwortung.

## 6. „Verteilungssymmetrie“

Dadurch, dass die Landesregierung in ihrer Beurteilung der Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften hauptsächlich auf das Kriterium der „Verteilungssymmetrie“ abstellt, negiert sie den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung, der grundsätzlich auch eine finanzielle Mindestausstattung umfasst.<sup>120</sup> Nach der Verfassungsrechtsprechung zur „Verteilungssymmetrie“ ist der Anspruch der Kommunen auf eine im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Landes angemessene finanzielle Mindestausstattung erfüllt, wenn ihnen bei wertender Betrachtung ihrer finanziellen Situation die erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Einschluss eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Die vom Nds. StGH festgelegte Einschränkung, dass bei Unterschreitung dieser Grenze das Land im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten hat,<sup>121</sup> dürfte mit der bundesrechtlichen aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung als „*abwägungsfesten Mindestposten*“<sup>122</sup> nicht im Einklang stehen.<sup>123</sup> Weiter ist der Gesetzgeber auch nach der Rechtsprechung des Nds. StGH verpflichtet, bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden.<sup>124</sup> Angesichts der Tatsache, dass der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 erstmalig seit Jahrzehnten positiv ausgefallen war und nach zwei Krisenjahren seit 2022 wieder positiv und gleichzeitig um 2,5 (2022), 2,9 (2023) bzw. 5,5 (2024) Mrd. Euro besser ausfällt als derjenige der Kommunen, ist der Forderung des niedersächsischen Verfassungsgerichts nach Rückführung der Kassenkredite durch das Land nunmehr auch Folge zu leisten.

---

<sup>118</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 423).

<sup>119</sup> Mittelfristige Planung 2016 – 2020, S. 36; die Rückzahlung erfolgt noch bis 2040 – vgl. MiPla 2024 bis 2028 S. 34.

<sup>120</sup> Vgl. hierzu Nds. StGH, Urte. v. 16.5.2001 - StGH/6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, Thüringer VerfGH, Urte. v. 21.6.2005 - VerfGH 28/03 – NVwZ-RR 2005 S. 665; VerfGH RhPf, Urte. v. 14.2.2012 - VGH N 3/11 - DVBl. 2012, S. 432; StGH Hessen, Urte. v. 21.3.2013 - P. St. 2361 - NVwZ 2013, S. 1151.

<sup>121</sup> Nds. StGH, Urte. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 15 des Urteilsabdruckes – Fn. 55.

<sup>122</sup> BVerwG, Urte. vom 30.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 [385].

<sup>123</sup> Vgl. die Ausführungen unter 4. Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 58 NV).

<sup>124</sup> Nds. StGH, Urte. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 26 des Urteilsabdruckes – Fn. 55.

## a) „Finanzierungssaldo“

Als eines der Hauptbeurteilungskriterien für ihre Argumentation verwendet die Landesregierung nach wie vor die Finanzierungssalden von Land und kommunalen Gebietskörperschaften. Hierbei handelt es sich um eine Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, also insbesondere ohne Kreditaufnahmen. Dieser Maßstab mag für den Vergleich staatlicher Ebenen – wie z. B. beim Bund-Länder-Finanzausgleich und der Festlegung der Umsatzsteueranteile durch Deckungsquotenvergleich – sinnvoll sein. Für den Vergleich zwischen einer staatlichen und der kommunalen Ebene ist der Finanzierungssaldo zumindest in der Vergangenheit jedoch ungeeignet. So hat die Deutsche Bundesbank wörtlich festgestellt: *„Während der Finanzierungssaldo für Bund und Länder eine zentrale Zielgröße ist, stellt sich dies bei den Kommunen angesichts besonderer haushaltsrechtlicher Vorgaben differenzierter dar.“* Weiter wird ausgeführt, dass selbst von einem Finanzierungsüberschuss einer Kommune noch nicht unmittelbar auf eine entspannte Haushaltslage mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten geschlossen werden kann.<sup>125</sup>

Dabei hat das Land seine Argumentation nunmehr komplett geändert. Früher wurde auf die gleichmäßige Entwicklung der Finanzierungssalden abgestellt. Bis zur Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz führte die Schuldenregel des Landes dazu, dass der Wert des Landes sehr viel negativer war als derjenige der Kommunen. Die Regelgrenze des Art. 71 NV a. F. ließ früher eine (Netto-)Kreditaufnahme zu, solange die eigenfinanzierten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nicht überschritten wurden. Eine Tilgung von Krediten aus laufenden Haushaltsmitteln hat daher auch bis 2016 über 50 Jahre lang nicht stattgefunden.<sup>126</sup> Das staatliche Haushaltsrecht ließ in der Vergangenheit somit auch innerhalb der Regelgrenze des Art. 71 NV a. F. praktisch einen immer weiteren Anstieg der Verschuldung zu. Darüber hinaus war es dem Land möglich – ohne weitere Konsequenzen und ohne dass eine „Staatsaufsicht“ eingeschritten wäre – die verfassungsrechtliche Regelgrenze der Verschuldung von 2002 bis 2006 sowie 2009 und 2010 zu überschreiten. Die gute Wirtschaftslage in Kombination mit den Verpflichtungen aus der Schuldenbremse ab 2020 hat dazu geführt, dass 2016 im Landeshaushalt mit dem Jahresabschluss ein Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme gelang.<sup>127</sup> Erstmals in der Geschichte des Landes konnte mit dem Haushaltsplan 2017 dann auch planerisch ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden erreicht werden.<sup>128</sup> Im Haushaltsjahr 2018 wurde ein Rekordergebnis mit einem positiven Finanzierungssaldo von über 1,7 Mrd. Euro erwirtschaftet.<sup>129</sup> Im Jahr 2019 lag dieser nur unwesentlich darunter.<sup>130</sup> Insoweit ist erst durch die geänderte Verfassungslage eine Annäherung der Verschuldungsbegrenzungsregelungen im

<sup>125</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2007, S. 30.

<sup>126</sup> Vgl. MiPla 2018 - 2022, S. 6.

<sup>127</sup> MiPla 2018 – 2022, S. 15.

<sup>128</sup> MiPla 2018 – 2022, S. 15; MiPla 2019 bis 2023 S. 16.

<sup>129</sup> MiPla 2019 bis 2023 S. 25; und dies ohne die sog. VW-Milliarde; mit ihr liegt der positive Finanzierungssaldo bei 2,7 Mrd. Euro – vgl. MiPla S. 17.

<sup>130</sup> Vgl. Finanzbericht des MF, Fn.12, Schaubild auf S. 16.

Haushaltsrecht von Land und Kommunen entstanden, die sich auch in den Finanzierungssalden niedergeschlagen hat. Bis auf die beiden Ausnahmejahre 2020 und 2021 hat sich der Finanzierungssaldo des Landes sehr viel besser entwickelt als derjenige der Kommunen. Die Differenz stieg von 2,5 Mrd. Euro (2022) über 2,9 Mrd. Euro (2023) auf knapp 5,5 Mrd. Euro (2024).<sup>131</sup> Während das Land jeweils rekordverdächtig positive Ergebnisse in diesen Jahren erwirtschaftete, stürzen die Kommunalfinanzen seit 2023 mit -1,4 Mrd. Euro und 2024 mit -4,0 Mrd. Euro regelrecht ab. Insoweit hat sich die Finanzlage extrem zu Gunsten des Landes verschoben. Anstelle hieraus nunmehr Konsequenzen für die vom Land postulierte Verteilungssymmetrie zu ziehen, ändert es einfach seine Argumentation:<sup>132</sup>

*„Mit dem Grundsatz der Verteilsymmetrie (StGH) und des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbots stehen sich zwei in Einklang zu bringende verfassungsrechtliche Gebote gegenüber. Das im Beobachtungszeitraum bestehende Neuverschuldungsverbot entfaltet dabei aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Verankerung unmittelbar Wirkung auf die vom Land im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zum Grundsatz der Verteilsymmetrie zu treffende Gesamtbetrachtung, und dies sowohl ex-post als auch ex-ante. Eine alleinige Berufung auf die Finanzsalden der Vergangenheit reicht daher zur Beurteilung der Einhaltung des Gebots einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten zwischen Land und Kommunen nicht aus.“*

Mit dieser Kehrtwende bewahrheiten sich die bereits bei der Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse von kommunaler Seite befürchteten Folgen: Das Land saniert seinen Haushalt zu Lasten der Kommunen.<sup>133</sup> Die Kommunen werden zur „Schuldentoilette“ für Bund und Land gemacht.<sup>134</sup> Dabei bleibt allerdings völlig unverständlich, warum das Land in den Jahren 2022 bis 2024 im Ergebnis in Summe 5,5 Mrd. Euro positive Finanzierungssalden erwirtschaften kann, während die Kommunen im selben Zeitraum mit fast 5,4 Mrd. Euro negativ dastehen und dies ohne eine deutliche Entlastung durch das Land noch durch Art. 58 NV gedeckt sein soll.

Die Argumentation des MF kann aber aktuell allein schon deshalb keine Gültigkeit mehr besitzen, weil das Land bereits mit dem Nachtragshaushaltsplan 2025 von der Schuldenbremse in Art. 71 NV abweichen und die Verschuldungsspielräume des geänderten Art. 109 Abs. 3 GG nutzen will. Dies verschafft dem Land einen Kreditaufnahmespielraum von mindestens 1,4 Mrd. Euro zusätzlich, der sowohl im laufenden Jahr als auch im Zuge des Haushaltes 2026 aus Sicht der Landesregierung genutzt werden soll. Dann hätte das Land aber auch einen deutlich größeren Spielraum, um die Kommunalhaushalte wenigstens ein Stück weit zu entlasten. Dies wird im Finanzstatusbericht des MF allerdings nicht beleuchtet.

---

<sup>131</sup> Vgl. Finanzbericht des MF, Fn.12, Schaubild auf S. 16

<sup>132</sup> Finanzbericht des MF, Fn.12, S 4.

<sup>133</sup> Vgl. die seinerzeitige Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf, dokumentiert bei Albers, NdsVBl. 1999 S. 233, 239.

<sup>134</sup> Vgl. hierzu DNG 5/2024, S. 11.

Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen nach § 120 NKomVG Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Sie unterliegen dabei der Kommunalaufsicht des Landes (Art. 57 Abs. 5 NV). Maßstab für die Kreditaufnahmemöglichkeit ist die dauernde Leistungsfähigkeit, die in § 23 der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) definiert ist und durch den Krediterlass<sup>135</sup> des Innenministeriums konkretisiert wird. Eine Einzahlung aus der Aufnahme von Krediten darf für die Deckung der Auszahlungen für die ordentliche Tilgung nicht verwendet werden (§ 17 KomHKVO). Insoweit bestand in der Vergangenheit solange das geltende Recht Anwendung fand für eine Reihe von Kommunen praktisch keine Möglichkeit mehr zu einer weiteren Kreditaufnahme für Investitionen, da diese mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit nicht im Einklang stünde.<sup>136</sup> In vielen Gemeinden und Landkreisen fand daher jahrelang – trotz erheblichen Investitionsstaus<sup>137</sup> – eine leichte Entschuldung bei den Investitionskrediten statt, weil die Kommunalaufsichtsbehörden in der Vergangenheit keine höheren Kreditaufnahmen genehmigt haben. Die **Abnahme der Verschuldung**<sup>138</sup> bis zum Jahr 2008 ist somit kein Zeichen von abnehmendem Finanzbedarf, sondern **Zeichen von Finanzschwäche**, da die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht gegeben war.<sup>139</sup> Erst in den konjunkturell besseren Jahren ab 2011 ist wieder ein leichtes Anwachsen in den Kernhaushalten festzustellen, das sich ab 2019 deutlich beschleunigt hat.<sup>140</sup> Dies war ein deutlicher Beleg für den Zusammenhang zwischen verbesserter Finanzlage und Kreditaufnahmemöglichkeiten für Investitionen der Kommunen in der Vergangenheit. Das kommunale Haushaltsrecht war insoweit zur Schuldenbegrenzung ein wirksameres Instrument als es das staatliche Haushaltsrecht früher war.<sup>141</sup>

Diese Unterschiede für die Vergangenheit sind im Übrigen auch von anderen Institutionen anerkannt, wie z. B. der Deutschen Bundesbank.<sup>142</sup> Auch das Bundesministerium der Finanzen hat in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die kommunale

---

<sup>135</sup> RdErl. des MI, Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 27.6.2025 (Nds. MBl. Nr. 342).

<sup>136</sup> Dies galt bereits früher für das „kamerale“ Haushaltsrecht. Nach § 22 der Gemeindehaushaltsverordnung waren die Kommunen verpflichtet, aus ihren laufenden Einnahmen die ordentliche Tilgung von Krediten zu finanzieren.

<sup>137</sup> Vgl. hierzu das KfW-Kommunalpanel 2025 unter [www.kfw.de](http://www.kfw.de).

<sup>138</sup> Im Übrigen ist hier auf das Problem der Ausgliederungen hinzuweisen. Die Statistik versucht diesem Problem mit der integrierten Darstellung der kommunalen Schulden und der Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zu begegnen. Danach belief sich die Gesamtsumme der integrierten Schulden der niedersächsischen Kommunen am 31.12.2016 auf 26,3 Mrd. Euro. Davon fielen auf die Kernhaushalte 12,0 Mrd., auf die Extrahaushalte 2,6 Mrd. und auf die sonstigen FEU. – vgl. *Ebigt/Koch*, Statistische Monatshefte 12/2017, S. 637, 639. Am 31.12.2023 beliefen sich die Schulden der Gemeinden/Gemeindeverbände insgesamt auf 39,8 Mrd. Euro. Davon entfielen auf die Kernhaushalte 16,1 Mrd. Euro, auf die Extrahaushalte 3,4 Mrd. Euro und die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 20,3 Mrd. Euro – vgl. LSN – Schulden des Landes, der Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen am 31. Dezember 2023 – L III – j/2023 – Tabelle A.1.1.

<sup>139</sup> Folgerichtig stellt die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021 S. 55, 56 fest, dass Defizite infolge von kreditfinanzierten Investitionen sogar (umgekehrt) Finanzstärke widerspiegeln können.

<sup>140</sup> Vgl. hierzu LSN, Statistische Monatshefte 7/2018, S. 346 sowie die Übersichten in LSN, Statistische Monatshefte 6/2019 S. 311 und 7/2021 S. 374.

<sup>141</sup> Vgl. insoweit auch Deutsche Bundesbank, Fn. 142.

<sup>142</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000 S. 47; Monatsbericht Juli 2007 S. 33: „Um eine langfristige Überlastung der Haushaltswirtschaft durch den Schuldendienst abzuwenden, ist das kommunale Haushaltsrecht aber letztlich besser geeignet als die derzeitigen Vorgaben für Bund und Länder, da es den Vermögensverzehr wirksamer einschränkt. ... Die Verpflichtung, Überschreitungen von Haushaltsgrenzen in den Folgejahren durch Überschüsse auszugleichen und letztlich den Verbrauch des Sachvermögens zu berücksichti-

Kreditwirtschaft restriktiveren Regelungen unterliegt als die von Bund und Ländern und sich die Verschuldung der Kommunen jeweils auch an ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren hat.<sup>143</sup>

Die unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten führten dazu, dass die kommunalen Gebietskörperschaften bei einem Vergleich der Finanzierungssalden in der Vergangenheit bis 2022 in der Regel besser abgeschnitten haben, da sie bei schlechter Finanzlage notwendige Kredite für wichtige Investitionsvorhaben kommunalaufsichtlich nicht mehr genehmigt bekamen. Der Finanzierungssaldo war insoweit ein ungeeignetes Instrument zur Beurteilung. Dies galt sowohl hinsichtlich der absoluten Höhe als auch im Zeitablauf. Wegen der Vorwirkungen der Schuldenbremse hat es allerdings ab 2016 eine historische Zäsur gegeben. Erstmals seit vorher mehr als 30 Jahren ist der Finanzierungssaldo des Landes in den Jahren 2016 bis 2019 und wieder ab 2022 in erheblichem Maße positiv. Die Kommunal финанzen befinden sich hingegen praktisch im freien Fall, auch weil das Land mit der Schaffung von § 182 Abs. 4 und 5 NKomVG den Kommunen zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten eingeräumt hat, ohne gleichzeitig weitere Einnahmemöglichkeiten zu schaffen. Der kommunale Finanzierungssaldo stieg exponentiell auf knapp 4 Mrd. Euro in 2024.

Die investive kommunale Verschuldung erhöhte sich im Vorjahr insgesamt um 2,0 Mrd. Euro auf 16,7 Mrd. Euro (+ 13,9 %). Die kommunale Kreditaufnahme erreichte damit eine Rekordhöhe, während das Land einen Teil seiner Schulden tilgen konnte. Bezeichnenderweise verzichtet der Finanzstatusbericht des MF 2025 auf die sonst übliche Darstellung der Kreditfinanzierungsquoten,<sup>144</sup> weil die Schieflage zwischen Landes- und Kommunal финанzen ansonsten offen zu Tage träte. Die Investitionsverschuldung des Landes ist in den vergangenen Jahren nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf knapp 62 Mrd. Euro mit 54,7 Mrd. Euro Ende 2024 unter das Niveau des Jahres 2010 gesunken.<sup>145</sup> Die kommunale Investitionsverschuldung hat sich hingegen im gleichen Zeitraum von 7,7 Mrd. Euro auf 16,7 Mrd. Euro Ende 2024 mehr als verdoppelt. Allein in den vergangenen drei Jahren stieg sie um mehr als 4,5 Mrd. Euro an.<sup>146</sup>

Der Landesfinanzierungssaldo fällt weit besser aus als derjenige der kommunalen Gebietskörperschaften. Eine solche Situation permanent besserer Finanzierungssalden des Landes hat es in der Landesgeschichte bis 2015 nicht gegeben. Dabei muss nach wie vor berücksichtigt werden, dass für das Land mit dem Finanzierungssaldo ein Hinweis auf die Gesamtfinanzlage gegeben wird. Im kommunalen Finanzierungssaldo, der seit 2020 mit Ausnahme von 2022 negativ war, wird hingegen die Summe aller

---

gen, hat mit dazu beigetragen, die kommunalen Schulden deutlich enger zu begrenzen.“ Auch im Monatsbericht Juni 2021 S. 55, 56 weist sie darauf hin, dass die Kommunen bei der Schuldenfinanzierung relativ strengen Haushaltsregeln unterliegen.

<sup>143</sup> BMF, Finanzbericht 2016 S. 163.

<sup>144</sup> Vgl. für die Darstellung im Vorjahr noch den Finanzstatusbericht des MF 2024, S. 33.

<sup>145</sup> LSN, Fn. 95, Tabelle E: Entwicklung der Schulden und Kassenkredite/Liquiditätskredite Kernhaushalte

<sup>146</sup> LSN, Fn. 95, Tabelle E: Entwicklung der Schulden und Kassenkredite/Liquiditätskredite Kernhaushalte

Kommunen abgebildet. Dadurch wird ausgeblendet, wie viele Kommunen sich eigentlich in welchem Maße in einer schwierigen Situation befinden und dass sich die Situation ab 2024 noch dramatisch verschärft und weiter verschärfen wird.

### **b) „Teilhabeverhältnis“**

Bei seinen Erwägungen weist das MF seit Jahren auf die „Vergleichende Darstellung der finanziellen Situation von Land und Gemeinden/GV“ vom Landesamt für Statistik Niedersachsen und die Entwicklung des Anteils der Gemeinden an den Gesamtsteuereinnahmen inklusive Finanzausgleichszahlung von Land und Kommunen hin.<sup>147</sup> Insofern wird nach wie vor die Argumentation eines „Teilhabeverhältnisses“ der Kommunen an den Gesamtsteuereinnahmen im Lande ins Feld geführt. Auch wenn der Begriff selbst keine Verwendung mehr findet, wird gleichwohl weiterhin die Argumentation eines weitgehend gleichbleibenden Anteils der Kommunen an dem Gesamtsteueraufkommen in Niedersachsen fortgeführt, der sich im Jahr 2024 mit 37,8 % leicht oberhalb des Langzeitmittels bewege.<sup>148</sup> Ein solches „Teilhabe- oder Anteilsverhältnis“ besteht aber nicht.

Auch die erstmalig vom MF vorgenommene Ausdehnung der Betrachtung auf den Zeitraum der Steuerschätzung und damit der mittelfristigen Planung<sup>149</sup> führt zu keiner anderen Betrachtung. Einerseits ist die Steuerschätzung wegen der unsicheren Grundlage der Prognose der Wirtschaftsentwicklung gerade in den mittelfristigen Planjahren nur bedingt aussagefähig. Steuerrechtsänderungen lassen sich dabei ebenfalls nicht vorhersehen. Andererseits werden bei der Darstellung des MF unterschiedliche Daten gegenübergestellt. Während das Land in seinen Daten auch erwartete Steuerrechtsänderungen und übrige Risikovorsorge aufnimmt – was von kommunaler Seite grundsätzlich nicht kritisiert wird – fehlen entsprechende Korrektur für die kommunale Steuerschätzung. Insbesondere die Änderungen bei der Einkommensteuer auf Grund der Existenzminimumsberichte führen alle zwei Jahre zu erheblichen Anpassungen der Erwartungen nach unten, die beim Land eingepreist sind; bei den Kommunen – wie auch weitere erwartete Risiken – aber nicht. Insofern ist die Darstellung der kommunalen Daten in jedem Fall überhöht und für einen Vergleich in dieser Form nicht geeignet.<sup>150</sup>

### **i) Fehlender Aufgabenbezug**

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG einen Anspruch auf einen prozentualen Anteil am Gesamtaufkommen des Länderanteils an

---

<sup>147</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 9 und 42.

<sup>148</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 9.

<sup>149</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 41 f.

<sup>150</sup> Dabei ist der im Bericht des MF, Fußnote 9, S. 42 gegebene Hinweis irrelevant: „*Inwiefern die Kommunen bei Ihren Planungen analog zum Land auch entsprechende Vorsorgen eingestellt haben, ist dem Land nicht bekannt.*“ Das Land nimmt für die Darstellung keine aggregierten kommunalen Daten, sondern die Ergebnisse der Steuerschätzung für die Kommunen ohne Berücksichtigung entsprechender Vorsorgen.

den Gemeinschaftssteuern (obligatorischer Steuerverbund), der – im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes – auch auf die Landessteuern ausgedehnt werden kann (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Mit diesem prozentualen Anteil kommt das Land seinem Verfassungsauftrag aus Art. 58 NV nach, den kommunalen Gebietskörperschaften die notwendigen Mittel für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Der Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften leitet sich somit aus ihrem Aufgabenbestand her. Dieser besteht zum größten Teil aus gesetzlichen Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises sowie zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Die Höhe, der den kommunalen Gebietskörperschaften zur Verfügung zu stellenden Mittel, kann daher nicht als prozentualer Anteil der **insgesamt** von Land und Kommunen eingenommenen Steuern und vergleichbaren Einnahmen festgelegt werden, da bei einer solchen Betrachtung der Aufgabenbezug fehlt.

## ii) Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs

Darüber hinaus wird durch die Bildung des „Einnahmeverbundes“ verdeckt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierung erhebliche Anstrengungen auch auf der Einnahmenseite insbesondere durch die Erhöhung ihrer Steuerhebesätze vorgenommen haben. Dies gilt besonders für die Kommunen, die einen Entschuldungs- oder Stabilisierungsvertrag mit dem Land abgeschlossen haben. Träfe die Betrachtung des Landes zu, so könnte es automatisch bei einer Erhöhung der kommunalen Steuerhebesätze die den Gemeinden dadurch zusätzlich zufließenden Steuereinnahmen durch Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs praktisch „abschöpfen“. Dass dieses ein tatsächliches Problem ist, das in der Vergangenheit bereits aufgetreten ist, ergibt sich aus Folgendem:

Das Land hat beginnend 1987 den kommunalen Finanzausgleich durch folgende Maßnahmen dauerhaft reduziert:

- ab 1987 Deckelung der Zuwachsraten, damit die Städte, Gemeinden und Landkreise nicht in voller Höhe an den deutlichen Mehreinnahmen des Landes teilhaben;
- 1990 Neufestlegung des Steuerverbundes und der Steuerverbundquote, dabei Reduzierung des Finanzausgleichs gegenüber der alten Steuerverbundquote um 500 Mio. DM;
- 1991 Einführung der ungerechtfertigten Solidarbeitragsumlage mit 131 Mio. DM (1992 = 235 Mio. DM; 1993 = 350 Mio. DM; 1994 = 390 Mio. DM);
- 1995 Herausnahme der Gewerbesteuerumlage und Grunderwerbsteuer aus dem Steuerverbund, dadurch Kürzung um 189 Mio. DM in 1995 (bis zum Jahr 1998 stieg dieser jährliche Verlust bereits auf 302 Mio. DM; für 2024 beträgt der rechnerische Verlust der Kommunen gut 150 Mio. Euro); gleichzeitig Einführung der ungerechtfertigten Einheitsumlage in Höhe von 488 Mio. DM;
- 1996 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 465 Mio. DM;
- 1997 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 497 Mio. DM;

- 1998 Kürzung um 500 Mio. DM durch Haushaltsgesetz; Einheitsumlage = 502 Mio. DM;
- 1999 Neufestlegung des Steuerverbundes; statt Rückgabe der Einheitsumlage und Rücknahme der Kürzung um 500 Mio. DM wurden nur 110 Mio. DM in den Finanzausgleich zurückgegeben; die Höhe der Zuweisungen wurde durch die Überführung von Kostenerstattungen (Kita-Finanzhilfen; Heimerziehung und bisheriger kommunaler Steuerbeteiligungen: 33% der Grunderwerbsteuer) geschönt;
- 2005 Kürzung der Steuerverbundquote um 1,05 v. H. und damit dauerhaft fortwirkende Reduzierung um jährlich 150 Mio. Euro – in der Tendenz steigend;
- 2007 Erhöhung der Steuerverbundquote um 0,46 v. H. Der Eingriff des Jahres 2005 wirkt danach noch in Höhe von weit über 150 Mio. Euro jährlich fort.<sup>151</sup>

Von 2005 an war das Land bei der Weiterleitung der bei ihm durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eingesparten Wohngeldmittel durch die Zuweisungen nach § 5 Nds. AG SGB II und § 6b des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) für zehn Jahre zunächst ein verlässlicher Partner, bevor es notwendige Steigerungen für die Kommunen nicht mehr vornahm. Ab 2017 wurde der Betrag einseitig auf jährlich 142,8 Mio. Euro festgelegt. Sodann wurde der Betrag ab 2022 sukzessive gekürzt, die in einer kompletten Streichung in 2024 mündete. Dies stellt im Ergebnis einen weiteren einseitigen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung dar.<sup>152</sup> Dieser tritt zu den fortwirkenden Eingriffen in den kommunalen Finanzausgleich hinzu.

Zuletzt ist festzuhalten, dass auch die spezifischen Abzugsbeträge nach § 1 Abs. 1 S. 2 NFAG immer weiter ansteigen. Zwar ist grundsätzlich anzuerkennen, dass hier Entflechtungen von spezifischen Mittelzuweisungen des Bundes vorgenommen werden, die das Land insbesondere über die Umsatzsteuer erhält. Allerdings ist bei dem mittlerweile erreichten Umfang dieser Entflechtungen fraglich, ob nicht eine allgemeine Teilhabe der Kommunen an zweckungebundenen Steuermitteln ohne Betrachtung spezifischer Aufgaben erfolgen müsste.

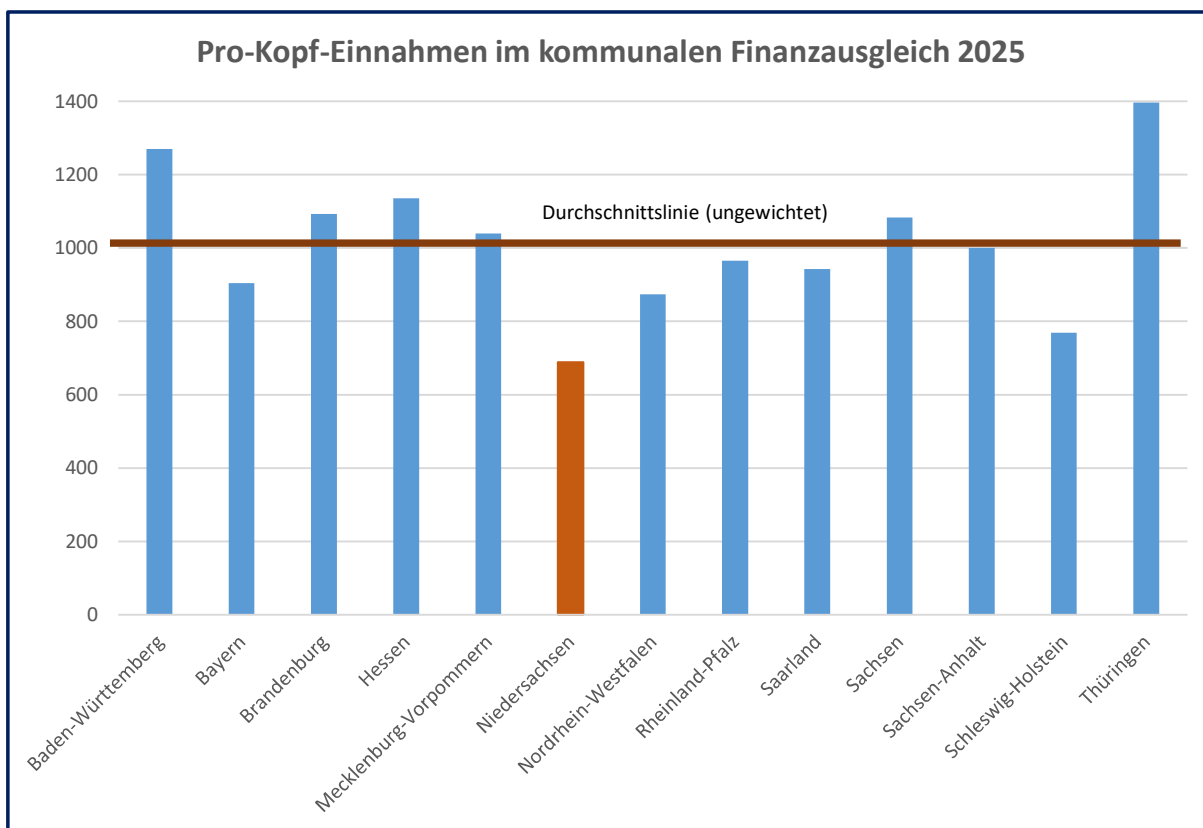
### **iii) Gesamtwirkung der Kürzungen/Schlusslicht im Bundesvergleich**

Auch wenn sich die Höhe der fortwirkenden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich wegen der vielen Änderungen nur schwer bis in die letzte Einzelheit ermitteln lässt, muss doch festgestellt werden, dass die kommunale Finanzmasse durch die bisherigen Maßnahmen des Landes ab 2007 permanent um über 650 Mio. Euro jährlich reduziert wurde. Angesichts der erheblich gestiegenen Steuereinnahmen des Landes dürfte die jährliche Folgewirkung inzwischen bei deutlich über einer Milliarde Euro liegen. Die Gesamtsumme des kommunalen Finanzausgleichs lag aus diesem Grunde in 2005 und 2006 unter dem Niveau von 1992. 2011 wuchs das Niveau auf über 3,1

<sup>151</sup> Vgl. LT-Drs. 15/3988 S. 2; auch für die Jahre 2008 und 2009 dürfte die Folgewirkung noch bei annähernd 100 Mio. Euro liegen. Wegen des seit 2017 deutlich gestiegenen Gesamtniveaus des kommunalen Finanzausgleichs dürfte die Folgewirkung ab 2024 bei deutlich über 300 Mio. Euro jährlich liegen.

<sup>152</sup> Zu Einzelheiten vgl. die grundsätzliche Kritik unter 1. Vorbemerkung.

Mrd. Euro an. Seither steigt der kommunale Finanzausgleich proportional zu den Steuereinnahmen des Landes an und erreichte in den letzten Jahren bis 2023 jeweils Rekordhöhen, weil die Landeseinnahmen jeweils auf Rekordhöhen anwuchsen. 2024 und 2025 war hingegen jeweils ein leichter Rückgang zu verzeichnen.



Die Gesamtentwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die mehrfachen und fortwirkenden Eingriffe des Landes bis 2005 dazu geführt haben, dass die niedersächsischen Kommunen im Verhältnis zu den übrigen 13 Flächenländern pro Kopf sowohl im Jahr 2005 als auch in den Jahren 2015 bis 2025 die geringsten Finanzausgleichsleistungen im Bundesvergleich erhielten.<sup>153</sup> Dies ist den fortdauernden Eingriffen in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts und in 2005 geschuldet.

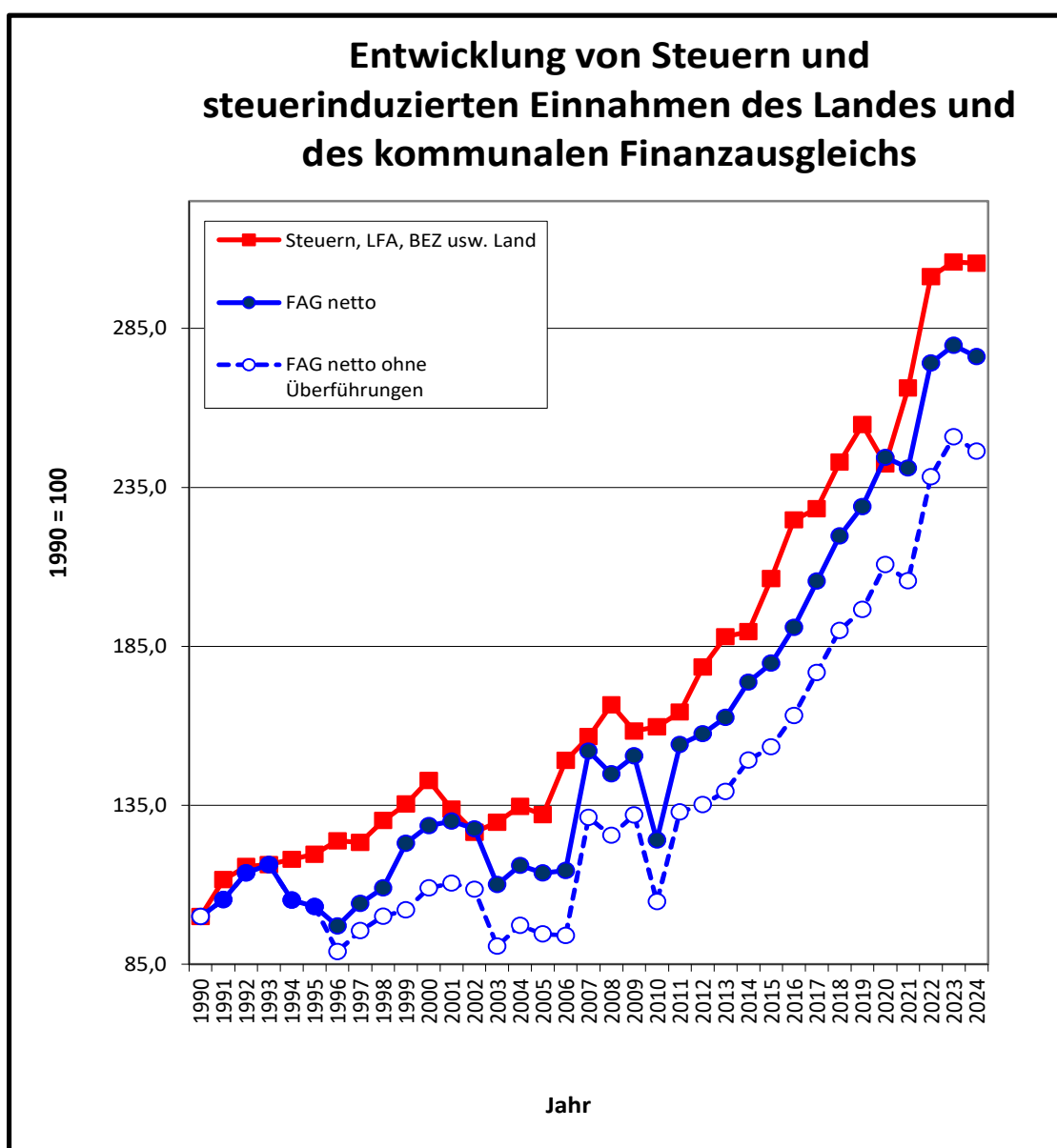
Mit der in 2024 vollständig wirkenden Streichung des Landeszuschusses SGB II haben sich die Eingriffe auf insgesamt weit über **1 Mrd. Euro jährlich** in den vergangenen gut 30 Jahren summiert. Das ist Geld, das den Kommunen jährlich fehlt und zur dauerhaften Finanzierung des Landeshaushaltes dient.

<sup>153</sup> Vgl. hierzu die Übersicht in „Der Landkreis“ 9/2015 S. 377, 8-9/2016 S. 384, 10/2017 S. 444, 10/2018 S. 525, 10/2019 S. 505, 10/2020 S. 493, 10/2021 S. 493, 10/2022 S. 543, 10/2023 S. 472, 10/2024 S. 565 und die noch ausstehende Veröffentlichung in Heft 10/2025. Im Jahr 2005 erhielten die niedersächsischen Kommunen mit 288 Euro je Einwohner rd. 68 Euro je Einwohner weniger als die Kommunen im Saarland; im Jahr 2016 bekamen sie mit 473 Euro je Einwohner rd. 50 Euro je Einwohner weniger als die Kommunen in Schleswig-Holstein. 2025 liegt der Betrag in Niedersachsen bei 689 Euro je Einwohner und damit um 80 Euro je Einwohner hinter Schleswig-Holstein und 185 Euro je Einwohner hinter Nordrhein-Westfalen. Der ungewichtete Durchschnitt liegt bei 1.012 Euro je Einwohner; Niedersachsen liegt damit 323 Euro/Einwohner unter dem Durchschnitt.

#### iv) Kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes

Dass die kommunalen Gebietskörperschaften sehr stark als „Reservekasse“ des Landes benutzt wurden, wird deutlich an der Entwicklung des Anteils des kommunalen Finanzausgleichs an den Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

Bei gleich bleibender Verbundquote müsste sich der Anteil des kommunalen Finanzausgleichs an den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes<sup>154</sup> parallel entwickeln. Wie aus der Linie „FAG netto“ im nachfolgenden Schaubild ersichtlich ist, hat sich dieser Anteil aber Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wegen der Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich deutlich reduziert; eine parallele Entwicklung beim Finanzausgleich (netto) auf niedrigerem Niveau findet danach in etwa ab 1998 wieder statt. Verschiebungen ergeben sich seit 2007 nur noch durch die zeitliche Wirkung der Steuerverbundabrechnung.



<sup>154</sup> Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen einschl. Kfz-Steuer-Kompensation und Förderabgabe entstammen der Tabelle im Anhang des Finanzberichts des MF, Fn. 9, S. 53, sowie den Berichten der Vorjahre.

Hierbei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass die Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs durch mehrere Maßnahmen, die ursächlich nicht in Art. 58 NV lagen, inzwischen geschönt dargestellt ist:

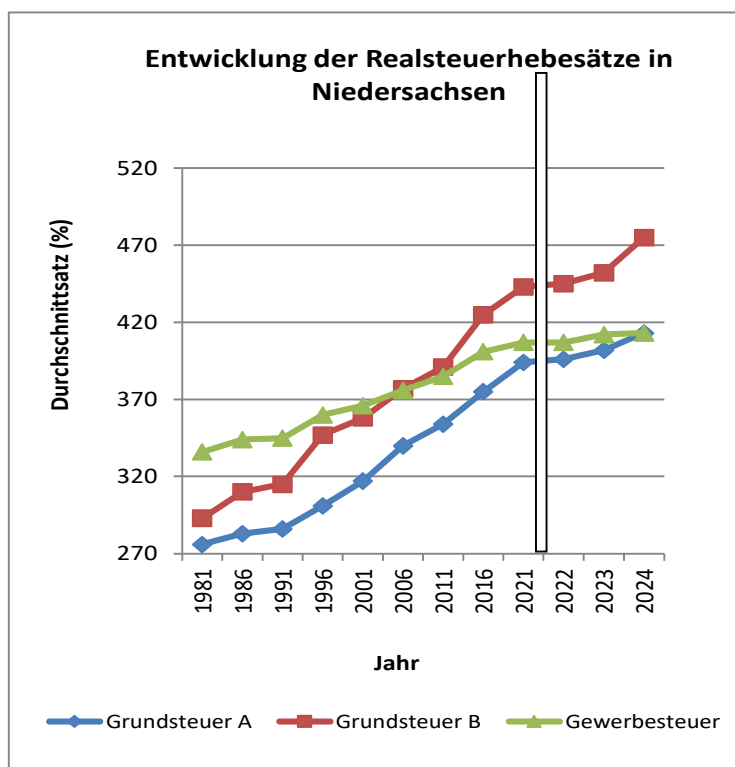
- Mit der Umstellung des Kindergeldes auf eine steuerliche Leistung zum 1.1.1996 wurden die entsprechenden Kompensationsmittel aus dem höheren Umsatzsteueraufkommen des Landes als Zuweisungen zum Ausgleich des Familienleistungsausgleichs in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Hierbei handelt es sich um eine gesonderte Erstattung, bei der die Länder zugesagt hatten, die Mittel „voll und fair“ an die kommunalen Gebietskörperschaften weiterzuleiten (Größenordnung ca. 180 Mio. Euro jährlich).
- Die frühere Steuerbeteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an der Grunderwerbsteuer wurde zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung zunächst zwischen 120 und 140 Mio. Euro jährlich; inzwischen rd. 340 Mio. Euro).
- Die Kostenerstattungen für Heimerziehung und Familienhilfe wurden zum 1.1.1999 in den kommunalen Finanzausgleich überführt (Größenordnung ca. 80 Mio. Euro jährlich).

In allen drei Fällen wurden Finanzmittel, die eigentlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs abzugelten waren, in das System überführt. Rechnet man diese Größenordnungen heraus (gestrichelte Linie im Schaubild) ist festzustellen, dass der kommunale Finanzausgleich ohne diese weiteren Positionen sich 2006 unter dem Niveau von 1990 bewegt und die eigentliche Zuweisungsmasse zwischen 1990 und 2006 zwar Schwankungen unterlegen war, sich ihr Niveau aber bis 2007 nie deutlich verändert hat, während die Steuern und die steuerinduzierten Einnahmen des Landes einen deutlichen Anstieg verzeichneten. Erst mit den erheblich gestiegenen Steuereinnahmen ab 2006, die sich im kommunalen Finanzausgleich ab 2007 niederschlugen, ist in der langfristigen Sicht ein deutlicher Anstieg des kommunalen Finanzausgleichs festzustellen. Allerdings bewegt sich diese Linie drastisch unter dem Niveau der exorbitant gestiegenen Einnahmen des Landes. Ausnahme bildet nur der Ausreißer in 2020, der auf Corona-Hilfen von Bund und Land zurückzuführen war. Ab 2021 ist dieser Sondereffekt aber nicht mehr vorhanden.

Es wird die Vorgehensweise des Landes Ende des letzten Jahrtausends deutlich, Finanzmittel, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden, zunächst in das System zu überführen, um zu späteren Zeitpunkten einen Eingriff in die – dann höheren – Zuweisungen an die Kommunen vornehmen zu können. Die aktuelle Höhe darf somit nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der kommunale Finanzausgleich tatsächlich deutlich unterproportional zu den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen des Landes entwickelt hat. In Zahlen ausgedrückt haben sich die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen des Landes von 1990 mit 11,6 Mrd. Euro auf 35,4 Mrd. Euro in 2024 um 205 % erhöht. Die, um die Sondereffekte bereinigten, Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich (netto ohne Überführungen) stiegen aber im vergleichbaren Zeitraum nur um 146 % von 2,0 Mrd. Euro auf geschätzt 4,982 Mrd. Euro.

## v) Verstoß gegen die kommunale Finanzhoheit

Durch die fortdauernden Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich hat sich seit Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine Finanzkrise der kommunalen Gebietskörperschaften in Niedersachsen entwickelt, die nach einer positiven Phase im zweiten Jahrzehnt dieses Jahrtausends ab 2023 zwischenzeitlich bedrohliche Ausmaße erreicht hat und sich dramatisch fortsetzt. In ihren Bemühungen um Haushaltskonsolidierung haben die Städte und Gemeinden zwischen 1991 und 2024 ihre Hebesätze deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Ein nicht unerheblicher Anteil der kommunalen Steuermehreinnahmen dürfte daher auch auf eigene Hebesatzentscheidungen der Kommunen zurückzuführen sein.



**Entwicklung der Realsteuerhebesätze**

Jahr	Grundsteuer	Grundsteuer	Gewerbesteuer
	A	B	
	Durchschnittshebesätze		
1981	276	293	336
1986	283	310	344
1991	286	315	345
1996	301	347	360
2001	317	358	366
2006	340	377	376
2011	354	391	385
2016	375	425	401
2021	394	443	407
2022	396	445	407
2023	402	452	412
2024	413	475	413

Quelle: Daten des LSN

Diese Entscheidungen über Steuererhöhungen sind Teil der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Steuer- und Abgabehoheit als Teil der Finanzhoheit der Kommunen.<sup>155</sup> Unter dem Blickwinkel eines „Teilhabeverhältnisses“ sah sich das Land in der Vergangenheit berechtigt, den kommunalen Finanzausgleich zu kürzen bzw. in 2007 diese Kürzung nur teilweise wieder zurückzunehmen. Die in dem Schaubild erkennbare Entwicklung belegt, dass in der Vergangenheit auch tatsächlich durch Anspannung der Hebesätze erzielte kommunale Mehreinnahmen durch Kürzungen im Finanzausgleich abgeschöpft worden sind.

Durch die **Abschöpfung der** im Rahmen der kommunalen Hebesatzautonomie erzielten **Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen** entsteht im Übrigen ein erhebliches verfassungsrechtliches Problem. Die durch eigene Hebesatzanstrengungen erhöhten kommunalen Steuereinnahmen dienen nicht mehr der Finanzierung eigener Aufgaben, sondern führen bei einer Betrachtung des „Teilhabeverhältnisses“ bzw. Anteilsverhältnisses an den Steuereinnahmen zu einer Absenkung des kommunalen Finanzausgleichs. Die fiskalische Äquivalenz zwischen Aufgabenbelastung und eigenen Einnahmenbeschaffungsmöglichkeiten geht hierdurch verloren. Die verfassungsrechtlich abgesicherten Elemente der Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Einnahmeautonomie werden ausgehöhlt.

Die Folgen der Grundsteuerreform stellt die kommunalen Körperschaften vor weitere Herausforderungen. Einerseits nimmt die administrative Umsetzung dieser wichtigen Steuereinnahme erhebliche Ressourcen in den kommunalen Verwaltungen in Anspruch. Andererseits wird der Paradigmenwechsel bei der Grundsteuer B von einem wertebasierten zu einem äquivalenzbasierten Ermittlungsverfahren, sowie die Verschiebungen in der Steuerbasis zwischen Grundsteuer A und Grundsteuer B, bei zahlreichen Kommunen zu realen Einnahmeverlusten führen, da nicht überall eine über beide Grundsteuerarten wirklich aufkommensneutrale Erhebung durchsetzbar sein wird. Zudem geht den Städten und Gemeinden unter dem Postulat der Aufkommensneutralität bei erheblichen Verwerfungen durch die skizzierte Systemumstellung eines der wenigen, aber dringend benötigten eigenen Steuerungsinstrumente zur Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts verloren.

## 7. Verweis auf Entlastungsmaßnahmen

Das MF hat in seinem Finanzbericht erstmalig auch umfangreiche Hinweise zu Entlastungsmaßnahmen auf Bundes- und Landesebene<sup>156</sup> gegeben, nachdem diese in den Vorjahren allenfalls punktuell angesprochen wurden. Hierzu muss zunächst festgestellt werden, dass die genannten bereits umgesetzten Maßnahmen schon in den statistischen Daten zur kommunalen Haushaltssituation enthalten sind. Insoweit haben diese Maßnahmen den Absturz der Kommunalfinzen offensichtlich nicht verhindert.

---

<sup>155</sup> Vgl. hierzu *Pünder/Waldhoff*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, Recht der Kommunalfinzen, § 1, Rn. 10 ff.

<sup>156</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 43 ff.

Soweit das Land auf weitere Investitionsförderungen im Rahmen des Paktes für Kommunalinvestitionen und die Sondervermögen des Bundes<sup>157</sup> verweist, sind diese Finanzierungen zwar grundsätzlich zur Stützung der Kommunalinvestitionen zu begrüßen. Sie helfen aber praktisch kaum, um die Kommunalhaushalte wieder zu dem gesetzlich nach § 110 NKomVG geforderten Ausgleich zu bringen. Die Zahlungen „WohngeldPlus-Reform ab 2025“<sup>158</sup> stellen lediglich einen Konnexitätsausgleich dar, der die zusätzlichen kommunalen Kosten nicht einmal zur Hälfte abdeckt.<sup>159</sup> Die Ko-Finanzierung des Krankenhaustransformationsfonds<sup>160</sup> durch das Land ist zwar ebenfalls begrüßenswert. Gleichwohl ist hiermit keine kommunale Haushaltsverbesserung verbunden, sondern nur die Vermeidung zusätzlicher Belastungen. Gleiches gilt für den Hinweis auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen durch bundesgesetzliche Steuerrechtsänderungen.<sup>161</sup> Zwar ist die Absicht des Landes positiv zu bewerten, die Gewerbesteuer-Offshore<sup>162</sup> Einnahmen ab 2026 einer oder mehrerer heheberechtigten niedersächsischen Kommunen zuzuweisen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten allerdings schon vor Jahren darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um eine kommunale Steuer handelt und zumindest um eine kommunale Beteiligung gebeten. Insoweit wird mit der beabsichtigten Neuregelung der vom Bundesfinanzhof bestätigten Zuordnung des Gewerbesteueraufkommens an die Städte und Gemeinden nachvollzogen. Gleichwohl werden hiervon möglicherweise direkt zumindest im überwiegenden Maße nur eine oder einzelne Kommunen partizipieren.

Allein die beabsichtigte Dynamisierung der Jahreswochenstundenpauschale gemäß NKitaG<sup>163</sup> stellt eine tatsächliche Entlastungsmaßnahme für die Ergebnishaushalte dar, die aber allein schon deshalb erforderlich ist, weil aktuell zwischen gesetzlich zugesagter Finanzhilfe und tatsächlicher Leistung wegen der unzureichenden Jahreswochenstundenpauschale eine erhebliche Lücke klafft.<sup>164</sup> Von kommunaler Seite wird dieser Schritt gleichwohl nachhaltig begrüßt.

Insgesamt muss allerdings festgehalten werden, dass die meisten Maßnahmen – bis auf die Änderungen bei der Finanzierung der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen – nur bedingt geeignet sind, die kommunalen Haushaltsprobleme auch nur ansatzweise zu lösen.

---

<sup>157</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 43 ff. unter Nr. 8.2.2 „Pakt für Kommunalinvestitionen“, 8.2.6 „Beteiligung der Kommunen am Sondervermögen Investitionen und Klimaneutralität des Bundes“ und 8.2.8 „Neues Bundesprogramm zu Gewährung von Finanzhilfen für gesamtstaatliche bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur.“

<sup>158</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 44 unter Nr. 8.2.1.

<sup>159</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV), b) Wohngeld-Plus auf S. 12.

<sup>160</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 45 unter Nr. 8.2.5.

<sup>161</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 46 unter Nr. 8.2.7.

<sup>162</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 44 unter Nr. 8.2.3.

<sup>163</sup> Bericht des MF, Fußnote 9, S. 44 unter Nr. 8.2.4.

<sup>164</sup> Vgl. hierzu unter 3. Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips zum 1.1.2006 (Art. 57 Abs. 4 NV), a) Kindertagesstätten, S. 11.

## 8. Notwendigkeit weiterer Entlastungsmaßnahmen

Es bleibt weiter bei der Notwendigkeit, einer deutlichen Erhöhung der Steuerverbundsquote im kommunalen Finanzausgleich zur Abmilderung der schwierigen kommunalen Finanzsituation. Daneben ist aber ein auch vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof gefordertes umfassendes Entschuldungsprogramm des Landes aus eigenen Mitteln zur Rückführung von Liquiditätskrediten (Kassenkrediten) im Anschluss an die auslaufenden Entschuldungsmaßnahmen einzuführen. Die umgesetzten Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen nach § 14a ff. N FAG<sup>165</sup> haben nicht ausgereicht, um das Problem zu lösen. Dabei zeigt sich auch, dass die Haushaltslage des Landes mit Ausnahme der beiden Krisenjahre 2020 und 2021 sich deutlich besser darstellt als diejenige der Kommunen. Während letztere aktuell eine massive Verschlechterung ihrer Finanzsituation mit Rekorddefiziten erfahren, sieht das Land sich in der Lage zusätzliche Belastungen wie die zusätzliche Stellen für Lehrerinnen und Lehrer sowie ein umfassendes Investitionsprogramm aus laufenden Haushaltsmitteln zu finanzieren.<sup>166</sup> Den Kommunen helfen die Investitionsprogramme zur Behebung der aktuellen Haushaltsprobleme nur bedingt. Einzig die angekündigte Anpassung der Finanzhilfen für Kindertagesstätten auf eine realistische Größenordnung durch Anpassung der Personalkosten stellt eine Entlastung im konsumtiven Bereich dar, die aber lediglich zu einer Einhaltung der gesetzlich bereits zugesagten Höhe der Finanzhilfe wegen der Berücksichtigung der Personalkostensteigerungen führen dürfte.

Soweit das Land wegen anderer Prioritäten und mit Blick auf die nur z. T. in Art. 109 Abs. 3 GG gelockerte „Schuldenbremse“ sich gleichwohl nicht in der Lage sehen sollte, den kommunalen Gebietskörperschaften höhere Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu gewähren, enden hier die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Finanzausgleichsgesetzgebers. Der Spielraum des Landesgesetzgebers insgesamt endet an dieser Stelle jedoch nicht. Dann steht das Land in der Pflicht, die gesetzlichen Pflichtaufgaben so zu reduzieren, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Einnahmen und Ausgaben auch unter Berücksichtigung eigener Einsparanstrengungen zum Ausgleich bringen können.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat insoweit wörtlich festgestellt: *“Sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf Grund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV, wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden*

---

<sup>165</sup> Vgl. unter 5 f) Entschuldungshilfen/Stabilisierungshilfen.

<sup>166</sup> Vgl. die Pressemitteilung der Niedersächsischen Staatskanzlei zur Haushaltsklausur vom 30.6.2025.

*Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muss das Land einen entsprechenden Einfluss im Bundesrat geltend machen.*<sup>167</sup>

Angesichts eines Kassenkreditbestandes von aktuell knapp 2,95 Mrd. Euro besteht für eine Reihe von Kommunen weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Insoweit geht es um eine Konzentration der öffentlichen Hand auf das politisch noch Machbare statt ständig neuer Versprechungen, wie es die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bereits in ihrem Positionspapier von Oktober 2023 gefordert hat.<sup>168</sup>

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände in der Vergangenheit immer wieder auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer grundlegenden Aufgabenentlastung<sup>169</sup> hingewiesen und hierzu konkrete eigene Vorschläge vorgelegt hatten, hat das Land bis heute keine durchgreifenden Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Gebietskörperschaften tatsächlich in dem notwendigen Umfang zu entlasten. Gleiches gilt für den angekündigten Bürokratieabbau, für den die kommunalen Spitzenverbände umfassende Vorschläge vorgelegt haben.<sup>170</sup> Die notwendigen Schritte des Landesgesetzgebers hierzu sind weiterhin nicht erkennbar. Positive Entwicklungen im Landeshaushalt, wurden dafür verwandt, landespolitisch neue Zielsetzungen vorzunehmen, wie es jetzt erneut geschieht. Insoweit stellt sich nach wie vor die Aufgabe des Landes, die Finanzsituation der Kommunen entweder auf der Einnahme- oder durch Abbau gesetzlicher Vorgaben auf der Aufgabenseite nachhaltig zu verbessern. Daher müsste eine weitere Unterstützung der von Liquiditätskrediten besonders betroffenen Kommunen und eine Erhöhung der Steuerverbundquote vorgenommen werden.

Es ist dringend an der Zeit, jetzt zu handeln, um auch in Zukunft handlungsfähige Kommunen in Niedersachsen zu erhalten.

---

<sup>167</sup> Nds. StGH, Urt. v. 16.5.2001 - StGH 6/99 u. a. - NdsVBl. 2001 S. 184, 189, Urt. v. 7.3.2008 – StGH 2/05 – S. 18 des Urteilsabdruckes.

<sup>168</sup> Das Positionspapier ist abrufbar unter [www.nlt.de](http://www.nlt.de) -> Verbandspositionen.

<sup>169</sup> Vgl. z. B. Erwartungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens an den neuen Landtag und die neue Landesregierung vom April 2003, die u. a. an alle Landtagsabgeordneten versandt worden sind.

<sup>170</sup> Vgl. hierzu die Presserklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 28.5.2025, der ein umfangreiches Forderungspapier beigelegt war.